



GIULIA SULPIZI\*

## I PARTITI POLITICI NELL'ERA DELLA DIGITALIZZAZIONE: LA MATERIA ELETTORALE COME LABORATORIO PER LA COOPERAZIONE TRA ATTORI PUBBLICI E PRIVATI\*\*

**Abstract [It]:** Nella società italiana contemporanea il diritto pubblico si trova a fronteggiare le nuove problematiche relative all'emersione di innovativi strumenti tecnologici. A partire, infatti, dai *social media*, sono centrali le interazioni dei grandi operatori economici di questi settori con soggetti pubblici e privati nei sistemi giuridici europei. In questa prospettiva, il ruolo dei partiti politici diviene determinante. Essi, per svolgere le loro funzioni di rango costituzionale, utilizzano le nuove piattaforme digitali ed entrano, così, in contatto con i privati gestori delle piattaforme stesse. Da qui, appare fondamentale capire l'interazione fra queste entità, soprattutto nel campo della propaganda elettorale in rete e del procedimento elettorale preparatorio. Queste istanze sono comuni a diversi Paesi europei, come testimoniato dal *2030 Digital Compass*. Al fine, quindi, di garantire totale accesso e reale partecipazione *online* a tutti i cittadini, i partiti devono fronteggiare la mancanza di certezza e di idonee tutele in relazione all'utilizzo di tali mezzi digitali.

**Abstract [En]:** In our complex contemporary society, public governance has to deal with innovative emerging digital technologies. Nowadays, they shape European democracies, especially thanks to new social media companies. In this context, the role of political parties is vital, since they act as important actors, through internet-based systems, in order to reinforce their connection with citizens. In this way, they often collaborate with private subjects, that develop new technical tools for electoral propaganda and electoral process. These issues represent a European problem, common to all State members, as stated in the *2030 Digital Compass* defined by the European Commission. In order to ensure online public access to all citizens and true participation in public life, political parties have to face uncertainty and the lack of trustworthiness of algorithmic public governance.

**Parole chiave:** Partiti politici, Rete, Propaganda, Procedimento elettorale, Piattaforme.

**Keywords:** Political parties, Network, Propaganda, Electoral procedure, Platforms.

**SOMMARIO:** 1. I partiti nel nuovo contesto tecnologico. – 2. La materia elettorale come campo di indagine: alla ricerca di un bilanciamento tra esigenze contrapposte. – 2.1 La propaganda elettorale sui *social media* nell'ordinamento europeo. – 2.1.1 Il contesto italiano. – 2.2 L'attività dei partiti digitali nell'ordinamento europeo. – 2.2.1 Il contesto italiano. – 3. Considerazioni conclusive. – 3.1 La risposta degli attori privati: ripartire dalla disciplina della concorrenza. – 3.2 La risposta degli attori pubblici: l'intervento regolatorio e normativo dell'Unione europea.

\* Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona – Università Ca' Foscari Venezia e Université Sorbonne Paris Nord.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. I partiti nel nuovo contesto tecnologico

I partiti politici costituiscono un architrave di ogni sistema giuridico democratico contemporaneo: essi, infatti, rappresentano le diverse istanze della società, definendo i bisogni, le aspirazioni e gli interessi della popolazione<sup>1</sup>. Non stupisce, dunque, che sia forte il legame che sussiste tra tali formazioni, di natura privatistica ex art. 49 Cost., e l'operatività dei pubblici poteri, in primo luogo parlamentari, negli ordinamenti attuali<sup>2</sup>.

Costituendo validi e importanti strumenti di raccordo con i cittadini, essi appaiono fondamentali per rilanciare un corretto circuito rappresentativo, anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti tecnologici<sup>3</sup>.

Lo sviluppo digitale e dell'intelligenza artificiale sono, infatti, oggi elementi imprescindibili e investono i più ampi settori, ivi compreso il mondo del diritto<sup>4</sup>. I temi che, a partire da tali considerazioni, si possono analizzare sono svariati e coinvolgono numerosi aspetti, tutti uniti da un elemento comune: la necessità di trovare un bilanciamento tra principi contrapposti, consistenti, da una parte, nella volontà di garantire le posizioni dei privati, siano essi le grandi compagnie gerenti le piattaforme o i singoli utenti, e l'esercizio di prerogative di carattere costituzionale, in specie legate alla materia elettorale<sup>5</sup>.

Tre, dunque, sembrano essere i principali protagonisti della disamina in questione, attori fondamentali che debbono cooperare al fine di tutelare adeguatamente il concreto esercizio delle virtù democratiche all'interno del Paese.

I primi sono proprio i partiti politici, che si ritrovano, pure loro, a doversi confrontare con i recenti approdi digitali che il sistema giuridico italiano, europeo e globale stanno sperimentando<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> S. CURRERI - G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi*, n. 23, 2018, 3.

<sup>2</sup> M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3, 2018, 1-11 e F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, 1-14.

<sup>3</sup> F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008, 3: «In questa prospettiva [...] si può persino giungere [...] a caricare le nuove tecnologie di una portata ancora più espansiva, fino ad individuare in esse, nelle opportunità che offrono e nei loro effetti, nuove forme di organizzazione politica. Non a caso spesso le duplici e duplicemente ambigue etichette della *e-democracy* e della *e-participation* sono utilizzate tanto per indicare forme nuove di democrazia e di partecipazione quanto nuove forme di organizzazione politica».

<sup>4</sup> «La crescita sempre più esponenziale e globale di tecnologie innovative ha prodotto una realtà digitale nella quale ormai tutti viviamo – sempre connessi – in una condizione che ci vede, al contempo, utenti/consumatori e noi stessi produttori. Un orizzonte nel quale il giurista [...] non può esimersi dal domandarsi quali siano i rischi che una tale dimensione della contemporaneità può produrre sugli ordinamenti democratici e sulle libertà costituzionalmente garantite»: così, L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI: spunti problematici su profili regolatori e ruolo delle autorità di controllo di protezione dati*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2023, IV.

<sup>5</sup> «Si tratta di affrontare tematiche complesse e trasversali, che incrociano la formazione e la gestione del consenso politico, l'informazione/disinformazione e la libertà di pensare e comunicare, ma, in termini più ampi, l'educazione e la creazione di uno spazio digitale in cui siano tutelati i diritti e le libertà di tutti gli utenti (e non solo utenti) dei servizi digitali»: L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI*, cit., IV-V. Si afferma, inoltre, che «[...] la rete è implementata e aggiornata (anche) dai privati» e che «questa modalità di intersecazione tra pubblico e privato è tipica dell'azione degli Stati»: così, S. MANGIAMELLI, *La sovranità digitale*, in *Diritti fondamentali*, n. 3, 2023, 285.

<sup>6</sup> «Internet è diventato sempre più un fondamentale mezzo di comunicazione e di informazione di massa ed uno strumento estremamente efficace per trasformare il mondo della politica attraverso la partecipazione *online* dei cittadini, in quanto il suo avvento ha profondamente modificato le modalità della comunicazione politica e i rapporti tra rappresentanti e rappresentati, tanto che le piattaforme e i *social* possono essere visti come luogo virtuale di esercizio dell'art. 49 della Costituzione»: S. PIVA, *Forze politiche e garanzie giuridiche: spunti di riflessione sulla pronuncia del Garante dei*

Necessariamente connessi sono i secondi termini di riferimento del discorso, ovverosia i soggetti privati titolari delle piattaforme tecnologiche – veri e propri *social media* –, utilizzate per svariate attività, tra cui rilevano, ai fini della presente analisi, la propaganda elettorale e alcuni atti del procedimento elettorale preparatorio<sup>7</sup>.

Da ultimo, è opportuno considerare la posizione dei cittadini-utenti, che, acconsentendo alla cessione di propri dati personali, concorrono nell'utilizzo di questi innovativi mezzi di partecipazione alle decisioni pubbliche<sup>8</sup>.

Da qui, appare fondamentale analizzare le modalità di interazione tra questi soggetti, al fine di comprendere come i partiti politici, per svolgere le proprie funzioni, rappresentative e non, utilizzino strumenti digitali – le piattaforme appunto – sviluppate da privati. Così operando, sono numerose le questioni che emergono e tra queste assume speciale rilievo la relazione tra i grandi poteri economici e l'esercizio di pubbliche funzioni, tra cui quella elettorale.

In particolare, al fine di delineare, con un approccio di realismo giuridico, attento alle dinamiche fattuali e al dato esperienziale<sup>9</sup>, possibili profili risolutivi, appare necessario partire da casi concreti, che hanno interessato l'ordinamento italiano.

Si tratta, in primo luogo, del caso Meta, che ben evidenzia l'opportunità di inserire delle specifiche regole per normare la propaganda elettorale *online*.

In secondo luogo, si considererà l'interazione tra i partiti politici e i nuovi strumenti tecnologici nell'alveo del procedimento pre-elettorale. Dapprima, si analizzerà l'operatività della piattaforma “Rousseau” e, solo in un secondo momento, la proposta avanzata dalla senatrice De Petris, con DDL n. 80/2018, in tema di “Delega al Governo in materia di garanzie di segretezza del voto dei cittadini italiani residenti all'estero e norme per la semplificazione in materia di raccolta di firme per i *referendum* e per la presentazione delle liste elettorali”, iniziativa poi ripresa dalla Lista Cappato.

---

*dati personali in tema di piattaforma Rousseau*, in *Diritti fondamentali*, n. 3, 2021, 449, riprendendo G. GIACOMINI, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, Giuffrè, 2018.

<sup>7</sup> Sull'utilizzo delle piattaforme, che ragionano come aziende private che trattano di dati in una logica di business al pari dei grandi operatori del mercato digitale, si vedano le considerazioni di, laddove si evidenziano le potenzialità di questi mezzi e le loro problematiche (in termini di trattamento dei dati e di semplificazione dei messaggi politici). In questa prospettiva «il partito digitale inverte anche il significato della nozione di «piattaforma», che «non riguarda più il contenuto, ma il processo» poiché «ora la piattaforma indica quell'apparato tecnosociale dove si dispiega il processo di discussione interna attraverso cui il partito perviene, infine, a un programma»: P. GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, il Mulino, Bologna, 2020, 142-166.

<sup>8</sup> Sulle potenzialità di Internet e della rete per il dibattito pubblico e sulle nuove modalità di interazione dei cittadini per partecipare all'attività politica e partitica, trasformandosi in utenti delle piattaforme e del *web*, si veda L. FABIANO, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2023, 35-38. Si tratta dello sviluppo dell'*e-democracy* e dell'*e-government*, giacché i «*social network* sono diventati nel tempo un'importante fonte di informazione politica oltre che un luogo fondamentale di dibattito pubblico». In particolare, «a tale cambiamento hanno tentato di adeguarsi i partiti politici tradizionali al cui fianco sono nondimeno fioriti anche numerosi movimenti che hanno sfruttato l'*agorà* digitale come platea». Anche i recenti fenomeni di partecipazione politica si sono sviluppati in relazione alle evoluzioni tecnologiche e informatiche.

<sup>9</sup> «Si assiste, a seguito dell'affermarsi della tecnologia, a un nuovo modo di essere del diritto e, conseguentemente, a un processo di metamorfosi della figura del giurista come umanista in quella del giurista tecnologico. Il cui compito è quello di farsi interprete delle trasformazioni che si stanno verificando nella società sulla base dello sviluppo della tecnologia»: T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in C. CAMARDI (a cura di), *La via europea per l'intelligenza artificiale*, Padova, Cedam, 2022, 12.

Prima di procedere con la suddetta analisi è necessario, ad ogni buon conto, considerare le peculiarità della rete, che hanno abbattuto barriere temporali e spaziali per permettere una maggiore, più efficace e rapida connessione tra soggetti diversi. L'immediatezza e la velocità sono, quindi, alcune caratteristiche precipue di Internet, mezzo che enfatizza la possibilità per i cittadini di sentirsi a pieno titolo coinvolti nell'attività dei pubblici decisori, ad ogni livello, in via pressoché diretta, automatica e automatizzata<sup>10</sup>.

In questo contesto sono le piattaforme virtuali ad assumere particolare rilievo. Create e ideate da privati, che ne sono titolari, esse arrivano a gestire una gran quantità di dati degli utenti<sup>11</sup>, comuni cittadini che operano sul *web* per partecipare all'attività dei partiti politici. Si pongono, quindi, dei problemi di tutela della *privacy* dei singoli cittadini, che si ritrovano ad esercitare delle prerogative costituzionalmente garantite, come quelle inerenti al diritto di voto, attraverso tali strumenti<sup>12</sup>.

Alla luce di tale prospettazione, è d'uopo evidenziare che queste tendenze siano comuni a diversi sistemi giuridici.

Accanto al ruolo dei grandi *players*, si può sottolineare la crescente importanza che gli strumenti digitali – sviluppati da privati – assumono oggi per specifici partiti politici. In Spagna, ad esempio, è il caso di *Podemos* e del suo *social* “*Participa*”, mentre in Italia è stato il Movimento 5 Stelle ad elaborare il celebre “*Rousseau*”, avente svariate finalità, elettorali e non solo<sup>13</sup>. In particolare, ciò che rileva di quest'ultimo esperimento è proprio la circostanza che la piattaforma sia gestita da una società estranea al partito stesso, con ciò determinando diversi problemi in tema di tutela dei dati personali dei singoli<sup>14</sup>.

Considerata la recente evoluzione, non è un caso che sia ancora assente un completo apparato normativo che si occupi delle diverse fattispecie<sup>15</sup>. Le problematiche realizzatesi

<sup>10</sup> Alcune caratteristiche del fenomeno digitale sono proprio l'«inevitabilità della trasformazione», la «dimensione globale della trasformazione» e l'«asimmetria fra i tempi molto veloci dei cambiamenti e i tempi inevitabilmente più lenti di reazione»: così, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2023, 20-21.

<sup>11</sup> Tra le caratteristiche salienti di questi operatori vi sono la «possibilità e capacità di utilizzare Internet come un'unica piattaforma indifferenziata senza costi di connessione e di accesso», oltre che l'utilizzo della rete per offrire i propri servizi agli utenti, servizi che assumono varia natura e che portano alla formazione dei *big data*. «Sulla base di queste ricorrenze ed inferenze statistiche il singolo utente viene quindi «classificato» entro un tipo ideale e diventa destinatario di segnalazioni pubblicitarie personalizzate». La profilazione è, dunque, impiegata per svolgere attività di *microtargeting* sui possibili consumatori. Queste le considerazioni di L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 23-25.

<sup>12</sup> Rileva considerare che «le regolazioni degli operatori privati che investono nella rete tende principalmente a preservare la loro posizione economica e i propri interessi che possono avere anche un carattere politico, oltre che economico»: S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, cit., 287. Sui rapporti tra potere pubblico e attori della rete si veda, altresì, M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Genova, 18-19 giugno 2021.

<sup>13</sup> I “partiti digitali” hanno cercato di «riavvicinare gli elettori alla politica utilizzando le piattaforme digitali e i social network»: così, S. PIVA, *Forze politiche e garanzie giuridiche: spunti di riflessione sulla pronuncia del Garante dei dati personali in tema di piattaforma Rousseau*, cit., 464. Si tratta di fenomeni che hanno origine con i Partiti pirata antisistema dell'Europa settentrionale, il Movimento 5 Stelle in Italia, *Podemos* in Spagna e *France Insoumise* in Francia.

<sup>14</sup> Di questi problemi si darà conto in seguito.

<sup>15</sup> Si tratta, infatti, di un processo che è ancora in corso. «Lo sforzo dei governi e dei legislatori nazionali [...] non è ancora approdato all'adozione di discipline organiche, ma ha prodotto una molteplicità di proposte, di regolamenti e di indirizzi che [...] hanno in comune la tendenza ad applicare agli «Stati digitali» regole modellate su tutele e garanzie in genere accordate agli individui nei confronti del potere pubblico o disegnate per contenere gli eccessi e gli abusi del potere economico sui mercati»: così, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 30. L'ordinamento comunitario è dapprima intervenuto ricorrendo agli ordinari meccanismi dell'antitrust, ma solo questi non sono risultati sufficienti, poiché «nel mercato digitale le dimensioni delle piattaforme e le caratteristiche dei servizi forniti [...] pongono problemi ulteriori

sono, infatti, indagate dal diritto in maniera settoriale, alla luce dell'esigenza di dare concrete risposte alle nuove tendenze della società.

Per queste ragioni, le principali fonti qui analizzate attengono al campo dell'Unione europea. Quest'ultima, non a caso, è un attore centrale che, differenziandosi dal modello statunitense<sup>16</sup>, ha tentato di introdurre progressivi vincoli all'autoregolamentazione dei privati, con un approccio di crescente integrazione e penetrazione nella disciplina privatistica. Sembra, quindi, essere l'ordinamento comunitario quello maggiormente idoneo ad occuparsi di tali questioni, stante la dimensione sovranazionale delle suddette istanze<sup>17</sup>.

Non si potrà, dunque, dimenticare che i versanti di azione saranno due: quello privatistico, connotato da una rinnovata attenzione per le regole a tutela della concorrenza, e quello pubblicistico, innovato grazie all'introduzione di indipendenti autorità di controllo sull'azione dei grandi *players* del mercato digitale<sup>18</sup>.

## 2. La materia elettorale come campo di indagine: alla ricerca di un bilanciamento tra esigenze contrapposte

Come si è già avuto modo di accennare, oggetto precipuo della presente trattazione è il rapporto tra l'azione dei partiti politici e la creazione di nuove tecnologie. I primi, in specie, sono soggetti privati esercitanti fondamentali funzioni rappresentative che, proprio per queste ragioni, giungono ad interfacciarsi con altri poteri privati, ovverosia i *big players* creatori e gestori delle piattaforme *social* impiegate nell'ambito elettorale.

Il campo di indagine da considerare attiene, appunto, a tale materia, ampiamente intesa. Essa, infatti, rappresenta uno dei principali settori di intervento e di azione dei partiti politici, che si fanno interpreti, tramite la concreta applicazione delle regole elettorali innestate sulle nuove tecnologie, del concetto di rappresentanza<sup>19</sup>.

---

rispetto alla disciplina tradizionale e richiedono comunque una perimetrazione estera al mercato interno europeo». Da qui, la necessità dell'introduzione di una legislazione specifica, di settore: *ivi*, 68.

<sup>16</sup> Il modello adottato negli Stati Uniti è ispirato alla massima tutela della libertà di espressione e di comunicazione, improntato, dunque, ad una logica di autoregolamentazione: L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 40.

<sup>17</sup> Non stupisce, infatti, che in anni recenti sia stata proprio l'Unione ad occuparsi di tali tematiche. Sul punto basti ricordare la pubblicazione, nel gennaio 2022, della "Dichiarazione europea sui diritti digitali e i principi per il decennio digitale", laddove si enfatizza la dimensione costituzionale ed universale dei diritti digitali, e l'emersione di nuovi rischi di condizionamento del dibattito pubblico, dei comportamenti individuali e della correttezza dell'informazione: così, L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 26. Tra l'altro, si afferma che «la cifra distintiva dell'Unione europea rimane la scelta valoriale di fondo, che pone l'uomo al centro. Il delicato equilibrio tra tutela dei diritti e valori fondamentali e sviluppo del mercato è messo costantemente alla prova dalla esuberanza della realtà, che sempre più frequentemente pone al legislatore – e non solo – dilemmi etici di non facile risoluzione»: così, V. PAGNANELLI, *Il settore pubblico alla sfida dell'intelligenza artificiale*, in C. CAMARDI (a cura di), *La via europea per l'intelligenza artificiale*, cit., 159.

<sup>18</sup> Si evidenzia, in specie, che «La doppia capacità, conoscitiva e predittiva, degli algoritmi pone numerosi problemi giuridici inediti, che richiedono [...] nuove regole e nuovi strumenti per disciplinare i rapporti tra piattaforme e fornitori, tra piattaforme e utenti, fra fornitori e consumatori. La disciplina di tutela della privacy, la disciplina *antitrust* e la disciplina di tutela dei consumatori sono i tre principali plessi giuridici che vanno oggi modificandosi, almeno nell'ordinamento europeo, proprio per cercare di trovare una risposta ed una soluzione a quei problemi»: L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 25.

<sup>19</sup> Sul legame tra forma di governo, sistema elettorale e partiti, occorre rammentare che «solo limitatamente le regole elettorali sono capaci di plasmare la forma di governo e il sistema politico, sia perché «sono i sistemi politici [...] che si danno i sistemi elettorali che maggiormente convergono loro, sebbene, poi, il sistema elettorale prescelto retroagisca

Sono, di conseguenza, due gli aspetti da valutare attentamente, nell'alveo, in specie, della fase antecedente le consultazioni.

Da una parte, quindi, si valuterà la disciplina della propaganda elettorale sui *social media*. Dall'altra, poi, si analizzerà il possibile snellimento del procedimento elettorale preparatorio, con riferimento all'uso di piattaforme di proprietà dei partiti stessi e alla raccolta delle sottoscrizioni per le liste elettorali tramite strumenti digitali e tecnologici.

In tutte queste ipotesi emerge chiaramente l'importanza di un duplice approccio, teso sia all'attenzione alla realtà dell'ordinamento sia alla normativa europea, espressione della dimensione sovranazionale di tali problematiche.

## 2.1. La propaganda elettorale sui *social media* nell'ordinamento europeo

I *social network* sono, oggi, importanti strumenti tecnologici che, come i motori di ricerca, traggono il proprio profitto dalla raccolta dei dati ai fini di dare vita ad una pubblicità profilata, con ciò determinando delle vere e proprie "barriere all'entrata" con riferimento alla circolazione di informazioni. Sono, infatti, poche le piattaforme che riescono a guadagnarsi una posizione tale da veicolare e controllare in maniera pressoché totale la comunicazione politica in rete<sup>20</sup>.

Fin da queste prime considerazioni, dunque, emerge con centrale chiarezza come sia necessario contemperare la natura formalmente privata di questi operatori con la loro funzione simil pubblicitaria, volta ad incidere sui diritti fondamentali dei cittadini, come l'assicurazione dell'accesso al dibattito politico. In questa prospettiva, il potere dell'*Internet Service Provider* diventa centrale, poiché è quest'ultimo a divenire vero e proprio regolatore della propaganda elettorale *online*<sup>21</sup>.

Basti pensare, a tal proposito, a quanto è avvenuto durante la campagna elettorale statunitense del 2017 con due *big players* del sistema, ovverosia Facebook e Twitter, che hanno esitato a rimuovere i contenuti offensivi pubblicati da Donald Trump, anche se in chiara violazione dei termini d'uso delle stesse piattaforme<sup>22</sup>. Questi grandi attori della tecnologia avevano, infatti, timore che un provvedimento censorio potesse influenzare

---

sul sistema politico che lo ha voluto» [...], sia perché rilevano, a tale proposito, variabili non giuridiche, quali il numero dei partiti ma soprattutto il livello di frammentazione e la distanza ideologica fra loro»: G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018, 3. Si argomenta, inoltre, che «le leggi elettorali appartengono alla categoria di quelle costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono cioè indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica, a cominciare dalle Assemblee parlamentari»: *ivi*, 43. Si tratta dei c.d. partiti digitali che «possono essere visti come una risposta al declino della partecipazione politica e della democrazia all'interno dei partiti» in quanto «non cavalcano semplicemente l'onda della rivoluzione digitale, ma cercano anche di dirigerla verso fini più democratici ed egualitari, nella speranza di costruire una società che non sia solo più connessa e ricca di informazione, ma pure più giusta e inclusiva»: GERBAUDO, *I partiti digitali. L'organizzazione politica nell'era delle piattaforme*, cit., 51 e 85.

<sup>20</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 140.

<sup>21</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 141.

<sup>22</sup> SIGNORET, *Twitter s'est enfin décidé à sévir contre les personnalités publiques et leurs tweets problématiques*, in *Numerama*, 28 giugno 2019; LE MONDE AVEC AFP, *Twitter va sévir contre les tweets de responsables politiques enfreignant ses règles*, in *Le Monde*, 27 giugno 2019.

indebitamente le votazioni<sup>23</sup>. In tal senso, si è mossa anche la Corte distrettuale della Virginia, che ha ritenuto illegittimo il comportamento di quel politico, ricoprente un ruolo istituzionale, che blocchi un utente sui *social media*<sup>24</sup>. Ciò evidenzia con ancora maggiore chiarezza come qualsiasi atto, dei gestori e degli utenti, volto a modificare le interazioni sulle piattaforme, si configuri come un'illecita lesione dei diritti partecipativi del cittadino<sup>25</sup>.

Da qui, la centralità del legame tra diversi concetti, quali le modalità di gestione delle piattaforme, l'esercizio del potere di incanalamento delle informazioni e la libertà d'espressione dei cittadini.

Se si analizza, infatti, il funzionamento dei *social*, si può notare come gli ISP abbiano rilevanti poteri, giungendo anche ad influenzare il godimento dei diritti di informazione e comunicazione sulla rete, valicando i confini nazionali<sup>26</sup>. Basti, a tal proposito, pensare che sulle bacheche degli utenti i contenuti sono presentati non in ordine cronologico, ma sulla base di uno specifico algoritmo definito dalla piattaforma, coperto dal segreto commerciale. Si tratta, quindi, di un'operazione che coinvolge primariamente prescrizioni di diritto privato. In primo luogo, è data priorità ai *post* che ricevono più *click*, *like* o condivisioni, o che sono condivisi dalle persone con più seguaci. In secondo luogo, ciascuno è esposto ai contenuti più conformi alle precedenti interrelazioni sulla piattaforma. In definitiva, l'algoritmo va a selezionare le preferenze degli utenti alla luce delle antecedenti scelte operate dai privati sui *social*, mettendo, conseguentemente, in evidenza i contenuti che più probabilmente interessano<sup>27</sup>.

Tutti questi metodi sono legati alle scelte economiche del gestore e sono fondate sulla monetizzazione dei dati. Si tratta, quindi, di creare un vero e proprio "circolo del consumatore": l'utente seleziona le proprie preferenze sul *web* attraverso le reazioni ai *post* e alle notizie, meccanismo con cui cede propri dati personali, utilizzati per profilare la pubblicità. Ciò non toglie che i criteri impiegati per operare in tal senso pongono numerosi problemi in termini di tutela dell'interesse, individuale e collettivo, al pluralismo dell'informazione: si tratta, infatti, di un sistema auto-generativo, che nell'ambito dei messaggi politici ha il difetto di favorire costantemente i contenuti *mainstream* e le idee maggioritarie<sup>28</sup>.

A questo fenomeno si aggiungono altre possibili distorsioni del sistema. Si può fare riferimento alla creazione di *accounts* falsi, di *bot* o di *click farm*, fino a giungere, nell'ambito delle campagne elettorali sul *web*, all'*astroturfing*, ovvero sia un insieme di tecniche con cui i candidati e le loro organizzazioni creano artificialmente un apparente consenso dal basso, che non corrisponde alla realtà dei fatti. Si genera, così, una falsa percezione di quelle che

<sup>23</sup> F. MANJOO, *Twitter Has the Right to Suspend Donald Trum But It Shouldn't*, in *International New York Times*, 14 dicembre 2016.

<sup>24</sup> United States District Court for the Eastern District of Virginia – Alexandria Division, *Brian c. Davison, v. Loudon County Board of Supervisors et al.*, (JCC/IDD), 25 luglio 2017.

<sup>25</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 141.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 142.

<sup>28</sup> J.A. CHANDLER, *Right to Reach an Audience: An Approach to Intermediary Bias on the Internet*, in *Hofstra Law Review*, 2008, 1108-1109. Anche la personalizzazione dei risultati può impoverire l'individuo, poiché tende a fargli conoscere solo le opinioni simili alla sua: così, S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, il Mulino, 2021, 88-90.

sono le tendenze politiche del momento<sup>29</sup>. Si può, altresì, considerare la possibilità che siano *accounts* stranieri ad interagire maggiormente con specifici contenuti, falsando così l'attività sul *web*, al fine di destabilizzare il sistema partitico<sup>30</sup>.

Tutte queste dinamiche non appaiono *de visu* agli utenti delle piattaforme: essi, infatti, non percepiscono come le immagini sui *social* siano alterate da azioni esterne e come ciò abbia importanti ripercussioni sul circuito rappresentativo. Per tali ragioni, diversamente da quanto può apparire ad una prima disamina, le campagne digitali non sono necessariamente maggiormente democratiche o meritocratiche, ma, al contrario, hanno spesso l'effetto di dare spazio alle idee meglio espresse senza barriere di costo<sup>31</sup>.

Si può poi considerare che, essendo le piattaforme in mano a grandi gestori privati, a volte il sistema di propaganda elettorale *online* è influenzato da decisioni che sfuggono dal controllo dei candidati, generando, così, ulteriori tensioni e distorsioni della rappresentanza politica<sup>32</sup>.

Il meccanismo di profilazione da una parte e la popolarità dei *trends* lanciati dai creatori delle piattaforme sui *social* dall'altra determinano un fenomeno complesso, definito *echo chambers*, "camere di conversazione" tra vicini che rafforzano i legami tra persone che la pensano allo stesso modo<sup>33</sup>. Tutti questi fenomeni sono suscettibili di falsare l'esito del dibattito elettorale, determinando la marginalizzazione delle opinioni minoritarie e la creazione di *gated communities*, chiuse in sé stesse e nei loro pregiudizi. In entrambi i casi ciò che appare evidente è il pericolo per la sovranità democratica e per l'uguaglianza dei cittadini<sup>34</sup>.

Come fare, dunque, a garantire un vero dibattito politico? Come tutelare adeguatamente la rappresentanza e i meccanismi di partecipazione diretta alle decisioni degli organi pubblici? Come salvaguardare le prerogative costituzionali dei cittadini, vittime, altrimenti, di un'illusione di libertà e di indipendenza?

<sup>29</sup> A. CASILLI, *Faut-il brûler Facebook?*, in *Mediapart*, 17 dicembre 2016.

<sup>30</sup> COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, *Countering Russian Information Operations in the Age of Social Media*, 21 novembre 2017 e T. MCCARTHY, *How Russia used social media to divide Americans*, in *The Guardian*, 14 ottobre 2017. In merito agli episodi verificatisi anche in Italia si veda S. MINUCCI, *Quando i troll russi attaccavano il colle aiutando Lega e Cinque Stelle*, in *Democrazia.com*, 3 agosto 2018.

<sup>31</sup> R. GEBELHOFF, *How Will the Internet Change Political Advertising?*, in *The Washington Post*, 8 agosto 2016 e B. BIERSACK, *How the Internet could democratize campaign spending?*, in *The Washington Post*, 9 agosto 2016. Si dà, quindi, vita ad un fenomeno di condizionamento del voto su vasta scala all'interno delle piattaforme informatiche di tipo *social*: così, L. CALIFANO, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *Federalismi*, n. 16, 2019, 1-12; G. GRASSO, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *Media Laws*, n. 1, 2020, 211-216 e G. BELLOMO, *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, 383. Su tali meccanismi e sui loro influssi sull'attività di propaganda che coinvolge i partiti politici S. PIVA, *Forze politiche*, cit., 450-451.

<sup>32</sup> Questo è quanto è accaduto, ad esempio, in Francia, con riferimento alla campagna social a favore di Fillon. «Questo sito è uno strumento per gli internauti che vogliono impegnarsi per François Fillon nel quadro dell'elezione presidenziale. Mettiamo a vostra disposizione dei contenuti per valorizzare azioni e il programma del nostro candidato ma anche per rispondere agli attacchi dei suoi oppositori», come riporta G. KRISTANADJAJA, *Qui se cache derrière le hashtag pro-Fillon #StopChasséL'Homme?*, in *Libération*, 1 febbraio 2017.

<sup>33</sup> S. FLAXMAN, S. GOEL, J.M. RAO, *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*, in *Oxford Academic*, vol. 80, 2016, 307 ss. Le camere dell'eco «rinforzano la segregazione ideologica», determinando come risultato «una crescente autoreferenzialità dei processi di formazione dell'opinione pubblica via web»: così, M. CALISE - F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, 11.

<sup>34</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 144.



Sono due le possibili risposte che gli ordinamenti hanno dato a tali problemi.

Un primo approccio, cui si è solo accennato in precedenza, è quello delineato negli Stati Uniti, laddove si è fatto ricorso ad una completa e totale autoregolamentazione delle piattaforme, «con l'introduzione di regole e strumenti volti a correggere almeno i casi limite», con ciò rendendo i grandi operatori tecnologici sempre più simili a degli Stati, con un proprio sistema interno di norme e di sanzioni di natura para-giurisdizionale<sup>35</sup>.

Un secondo approccio è, invece, quello che pare adottare negli ultimi decenni l'Unione europea, che ha evidenziato l'importanza di disciplinare, in maniera più dettagliata e uniforme, il fenomeno digitale, evidenziando, a tal proposito, che il sistema dell'autoregolamentazione costituisca un importante *vulnus* e limite per gli ordinamenti, rappresentando una rinuncia ad esercitare prerogative statali costituzionalmente garantite<sup>36</sup>. Rileva, infatti, considerare come il modello americano sia risultato insufficiente. Lasciando, infatti, in capo alle singole piattaforme il diritto/dovere di provvedere a controllare e limitare le operazioni di *microtargeting* politico, il risultato è stato assolutamente insoddisfacente: i *social media* hanno, non a caso, solamente agito per introdurre controlli sull'uso dei dati e degli algoritmi di profilazione per la sola pubblicità di attività o prodotti commerciali, mentre hanno lasciato l'attività politica sguarnita da ogni meccanismo di verifica sulla veridicità o sull'attendibilità delle notizie o sul contenuto dei messaggi<sup>37</sup>.

Chi si oppone ad un'etero-regolamentazione europea sostiene che risulterebbe, in questo modo, eccessivamente compressa la libertà di espressione<sup>38</sup>. Ad avviso di chi scrive la preoccupazione sembra, piuttosto, inerire ad una possibile perdita potere sui dati raccolti dai gestori dei *social* grazie a queste attività.

Da qui, pare condivisibile e, anzi, preferibile innestare un controllo pubblicistico sui grandi operatori della rete, al fine di evitare che questi ultimi si trasformino, da giganti economico/tecnologici quali sono, in nuovi Stati, con regole proprie<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 28.

<sup>36</sup> F. DI PORTO, *La regolazione di fronte alle sfide dell'ICT e dell'intelligenza artificiale*, in R. CAVALLO PERIN - D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 277 ss.

<sup>37</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 39. In tema di democrazia elettronica si possono sottolineare aspetti positivi: «la tecnologia può far riavvicinare le persone alla politica vincendo apatia e astensionismo; può accrescere la partecipazione e la cosiddetta cittadinanza attiva che in questo caso diventa *netizenship* [...]. In linea di principio si può far votare tutti su tutto in una specie di referendum perpetuo bypassando i rappresentanti eletti che perderebbero via via di significato». Si segnalano, al contempo, numerose problematichità, quali «l'identificazione mirata», «il *microtargeting*» e «la persuasione permanente». Così, G. PASCUZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, il Mulino, Bologna, 2021, 195-196, laddove si discorre dei rischi e delle potenzialità connesse allo sviluppo delle moderne tecnologie da parte dei partiti «digitali» nell'ambito della propaganda elettorale *online*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Ciò al fine proprio di tutelare i «nuovi diritti», di natura tecnologica, che emergono nell'ordinamento. Si argomenta, in particolare, che «la condizione di incertezza a riguardo dei possibili effetti negativi dell'impiego della tecnologia [...] non può essere utilizzata come una ragione legittima per non regolare e limitare tale sviluppo»: A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: Intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, Franco Angeli, 2020, 196.

### 2.1.1. Il contesto italiano

Al fine di analizzare il tema della propaganda elettorale in Italia è necessario prendere le mosse dalla disciplina della l. n. 28/2000, come modificata dalla l. n. 313/2003, riguardante la regolamentazione della comunicazione politica e dell'accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali, di cui, in specie, al Capo II, artt. 11 *bis* – 11 *septies*.

Si stabiliscono qui i principi fondamentali che le emittenti locali devono osservare nella trasmissione sia di programmi di informazione, sia di programmi di comunicazione politica, ovverosia i principi del pluralismo, da esplicarsi attraverso la parità di trattamento; dell'obiettività; dell'imparzialità e dell'equità.

Per garantire i menzionati obiettivi di parità di trattamento e di imparzialità a tutti i soggetti politici, le emittenti locali devono operare in conformità alle disposizioni del Codice di autoregolamentazione adottato da parte dei rappresentanti delle emittenti locali ed emanato con il decreto del Ministero delle comunicazioni dell'8 aprile 2004, avente efficacia *erga omnes*.

Si sancisce qui, in particolare, che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali, si deve consentire la propaganda elettorale «secondo una effettiva parità di condizioni tra i soggetti competitori, anche con riferimento alle fasce orarie e al tempo di trasmissione» e sul punto si vanno, altresì, a disciplinare le condizioni economiche di accesso ai messaggi politici autogestiti a pagamento e i criteri per la determinazione dei prezzi in materia di spese elettorali dei candidati<sup>40</sup>.

Si conferiscono, poi, all'AGCOM ampi poteri di vigilanza e sanzionatori, per assicurare il rispetto dei suddetti principi, delle disposizioni del Codice di autoregolamentazione e delle norme regolamentari o attuative emanate dalla stessa Autorità<sup>41</sup>.

Si afferma, inoltre, che dalla data di presentazione delle candidature fino alla chiusura della campagna elettorale, le emittenti locali possono trasmettere messaggi politici autogestiti, sia a titolo gratuito, sia a pagamento, mentre in periodi diversi da quello elettorale non è concessa alle emittenti locali se non la comunicazione politica a pagamento, ovverosia la vera e propria propaganda politica.

È importante sottolineare che la legge stabilisce, altresì, che, per l'accesso agli spazi di propaganda elettorale, devono essere praticate condizioni, anche economiche, uniformi a tutti i soggetti politici, quale principale misura idonea ad assicurare la *par condicio* tra i diversi soggetti politici privati in gioco.

Similmente ha operato, in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione di massa, la l. n. 112/2004, individuando i principi generali in materia di informazione radiotelevisiva che la RAI è tenuta ad osservare al fine di garantire la parità di accesso a tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione e di propaganda elettorale e politica.

Con l'avvento del progresso informatico si pongono nuovi problemi, connessi all'emersione degli innovativi mezzi digitali, centrali per la comunicazione politica, ulteriori

---

<sup>40</sup> Art. 11 *quater*, c. 3, l. n. 28/2000.

<sup>41</sup> Art. 11 *quinquies*, c. 3, l. n. 28/2000.

rispetto al servizio radiotelevisivo. Al fine, quindi, di analizzare quale sia attualmente in Italia il rapporto fra tecnologia digitale, formazione del consenso democratico e disciplina normativa delle piattaforme a tutela della libertà dei cittadini si può partire dal ruolo svolto dal Garante della privacy e dei dati personali, Autorità amministrativa indipendente che, già il 18 aprile 2019, ha adottato uno specifico provvedimento contenente una serie di regole per il corretto uso dei dati degli elettori da parte di partiti, movimenti politici, comitati promotori, sostenitori e singoli candidati. In questo documento si è soffermato, in particolare, sull'uso dei messaggi politici e propagandistici inviati agli utenti dei *social network* o su altre piattaforme di messaggistica, ribadendo la necessità di ottemperare alle prescrizioni del GDPR, al fine di evitare ipotesi di profilazione massiva degli elettori e rischi di interferenze e turbative esterne<sup>42</sup>.

Come si è avuto modo di accennare *ante*, in ogni caso, una spinta evolutiva sul punto si è avuta con la risoluzione del caso Meta.

Si tratta, in specie, del provvedimento del 21 dicembre 2022 con cui il Garante della privacy italiano ha deliberato un intervento correttivo urgente nei confronti di *Meta Platforms Ireland Limited* (Meta) che, a partire da settembre 2022, aveva avviato sui propri *social*, Facebook e Instagram, “una campagna indirizzata agli utenti maggiorenni italiani, volta a fornire informazioni ed a contrastare le interferenze e rimuovere i contenuti che disincentivano al voto”, attività veicolata grazie alla funzione *Election Day Information* (EDI). In particolare, il comportamento censurato dall’Autorità riguardava la predisposizione per Facebook di alcuni promemoria elettorali, destinati a comparire sulle bacheche degli utenti e volti a reindirizzare questi ultimi al sito *web* del Ministero dell’interno, dove questi ultimi avrebbero potuto «trovare informazioni attendibili sulle elezioni». Il medesimo meccanismo era, poi, stato previsto con la possibilità di cliccare su tre adesivi a disposizione sulla piattaforma Instagram. Basti, qui, rammentare brevemente il precedente del 2018, laddove sempre il Garante italiano aveva sanzionato Meta per il programma “Candidati”, lanciato in occasione delle competizioni elettorali per il Parlamento europeo tramite la funzione *Election Day Reminder*<sup>43</sup>.

Ciò che si mette in chiara evidenza nel testo richiamato è la peculiarità degli interessi – e dei diritti – in gioco: si tratta, infatti, di una questione che investe il diritto di voto e il suo esercizio nell’ordinamento italiano contemporaneo. Si sottolinea, a tal proposito, che i dati personali in merito non sono neutri, ma risultano, al contrario, forieri di importanti informazioni, non solo con riferimento alla connotazione partitica, ma anche all’espressione politica dei cittadini, indagando «il loro atteggiamento di interazione o di critica o finanche di dissenso rispetto al resto della comunità politica, cui funzionalmente il diritto di voto (...) lo collega»<sup>44</sup>.

Si può, quindi, individuare la duplicità dei piani di analisi coinvolti. Abbiamo, qui, un privato – Meta appunto – che pone in essere un’attività marcatamente pubblicitaria,

<sup>42</sup> Così sul [sito del Garante](#).

<sup>43</sup> Per una complessiva ricostruzione del quadro fattuale, L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI*, cit., X-XI.

<sup>44</sup> L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI*, cit., XI-XII.

connotata da precipue finalità pubbliche, come l'esercizio del diritto di voto, e un'attività commerciale, finalizzata ad ottenere una vasta gamma di dati personali, da aggregare e da condividere con «terzi come partner di ricerca, il mondo accademico, partner governativi o comitati elettorali»<sup>45</sup>. Ciò sta alla base del provvedimento adottato dal Garante, che è giunto a sottolineare come Meta non possa perseguire autonomamente finalità di tipo sociale e pubblico, innestandosi così in un campo che non le è proprio, grazie al semplice utilizzo di meccanismi contrattualistici di diritto privato: gli interessi in gioco, sono, infatti, ampi<sup>46</sup>.

Alla luce di questo caso concreto emerge la necessità di una costruzione di un apposito quadro normativo e regolamentare che tuteli il pluralismo politico e informativo nell'alveo delle consultazioni elettorali<sup>47</sup>. Come si avrà modo di sottolineare, la principale soluzione pare risiedere nel duplice approccio, privatistico e pubblicistico, dell'Unione europea, che ha il compito di delineare oggi una normativa volta a stabilire precise responsabilità in capo alle piattaforme digitali<sup>48</sup>.

## 2.2. L'attività dei partiti digitali nell'ordinamento europeo

Si potrà, ora, esaminare l'interazione tra le nuove tipologie di partiti politici – digitali – e gli strumenti tecnologici utilizzabili nell'alveo del procedimento pre-elettorale.

In prima istanza, appare opportuno esaminare l'operatività delle piattaforme che utilizzano i *social* per svolgere attività politica e, in secondo luogo, discorrere dell'opportunità/necessità di introdurre meccanismi digitali di raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali.

Partendo, quindi, dal primo versante, si può considerare il duplice ruolo svolto dalle suddette piattaforme. In particolare, esse «servono a comunicare *esternamente* con simpatizzanti, iscritti, elettori ecc., oppure per attaccarle in quanto concorrenti, avversari o nemici» ed esse hanno, altresì, «un forte impatto sull'organizzazione *interna* del partito e dell'interazione tra leadership e membership»<sup>49</sup>. Esse hanno cambiato il modo di comunicare degli stessi partiti, allineandosi alle tendenze e ai meccanismi operativi delle *apps* di messaggistica dei grandi *players* tecnologici, arrivando a fungere da strumenti di mobilitazione di massa<sup>50</sup>.

Nati, dunque, in nome della disintermediazione fra potere politico e cittadino, essi «conservano, anzi accrescono, la centralizzazione, grazie al controllo *top-down* delle piattaforme informatiche che gestiscono partecipazione e decisioni. Ne consegue che la partecipazione è ben lontana da quella agognata alle origini e propagandata dai nuovi

<sup>45</sup> Così riporta L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI*, cit., XII.

<sup>46</sup> Provvedimento Meta EDI, par. 2.2.1 spec.

<sup>47</sup> L. CALIFANO, *Chat GPT e Meta EDI*, cit., XIII-XV.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., 91-92.

<sup>50</sup> Basti pensare al Movimento 5 Stelle, che, anche grazie all'uso dei *social network* e di nuovi meccanismi comunicativi come la piattaforma "Rousseau", è arrivato, con le elezioni politiche del 2018, ad essere la prima forza politica in Parlamento: S. PIVA, *Forze politiche*, cit., 465.

*netboss*”<sup>51</sup>. Essi, quindi, danno solo un’illusione di democrazia partecipativa<sup>52</sup>, risolvendosi in un “inganno” degli elettori: si nota, a tal proposito, che «il maggior coinvolgimento degli iscritti, che compongono una ‘superbase’ connessa e reattiva, viene compensato da una crescente concentrazione di potere nelle mani del leader carismatico, l’*iperleader*, e del suo ristretto entourage o ‘cerchio digitale’»<sup>53</sup>.

Queste tendenze appaiono comuni a molti partiti di nuovo conio europei, che si scontrano, quindi, con tali istanze: necessitano di dare un’immagine di rappresentatività, senza, però, avere pieno controllo degli strumenti tecnologici impiegati, dal momento che si affidano a privati per sviluppare le loro piattaforme<sup>54</sup>. Da qui, l’ulteriore problema della tutela dei dati – sensibili, poiché inerenti alla materia elettorale – degli utenti.

Con la Comunicazione *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* del 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per la trasformazione digitale dell’Europa entro il 2030. Tra gli obiettivi vi è anche quello di garantire che, entro la suddetta data, la vita democratica e i servizi pubblici *online* siano completamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, anche attraverso il voto elettronico, che incoraggerebbe una maggiore partecipazione di tutti i soggetti dell’ordinamento alla partecipazione politica e partitica. Tra i vari strumenti attuabili da parte degli Stati membri vi si può annoverare, ad avviso di chi scrive, anche la possibilità di procedere ad una raccolta informatizzata delle sottoscrizioni per le liste elettorali: ciò consentirebbe, da una parte, di snellire, velocizzare e semplificare tali procedure e, dall’altra, di garantire ad una platea, potenzialmente più ampia, di far valere la propria voce, le proprie preferenze e posizioni.

### 2.2.1. Il contesto italiano

Passando, quindi, al contesto italiano si potranno evidenziare alcuni aspetti fondamentali, grazie all’apporto di alcuni esempi forniti dal dato esperienziale.

Il primo attiene all’operatività della piattaforma “Rousseau”, vero e proprio *social media* privato connesso alle attività del Movimento 5 Stelle, forza populista affermata in Italia con il preciso intento di abbattere qualsiasi barriera – anche tecnologica – fra

<sup>51</sup> M. CALISE, *Introduzione*, in P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., 4 e S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, il Mulino, 2015, 77-83.

<sup>52</sup> Sulla contraddittorietà delle piattaforme e della loro operatività, che danno ai cittadini solo un’illusione di libertà decisionale e di maggiore coinvolgimento nei meccanismi rappresentativi si veda E. LA FAUCI, *I partiti politici e le piattaforme digitali: più tecnologia e meno democrazia?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2021, 750-751. Non essendovi, infatti, dei «criteri predeterminati su *chi, come, quando e cosa* decidere» si discorre di un’eterodirezione dall’alto»: così, P. VILLASCHI, *Voto e partecipazione nel sistema “Rousseau”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, 613, riprendendo le considerazioni di A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, 171.

<sup>53</sup> P. GERBAUDO, *I partiti digitali*, cit., 26-27.

<sup>54</sup> Adottando uno sguardo di realismo giuridico e di comparazione si può osservare che personaggi come Trump, Le Pen e i vari leader populistici europei abbiano cercato di perseguire, grazie a questi strumenti, una relazione diretta con i propri seguaci, dando vita ad un fenomeno caratterizzato dal rifiuto delle categorie e degli strumenti tipici e mediati della comunicazione politica e dalla volontà di agire in base al mandato diretto del popolo: si evidenzia, così, la crisi dello Stato democratico, come in P. BIANCHI, *Il lungo addio. Declino e caduta delle costituzioni novecentesche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

cittadini/rappresentati e politici/rappresentanti, favorendo l'adozione di deliberazioni *online*<sup>55</sup>. Così facendo, però, si sono evidenziati taluni profili problematici di non poco conto sul punto. Basti, qui, accennare al tema della tutela dei dati personali degli utenti, problemi tecnici legati alle procedure di voto, mancato affidamento del controllo delle procedure di voto ad una società esterna, possibilità in capo agli iscritti di pronunciarsi solo su proposte e questioni predefinite dalla classe dirigente del partito stesso<sup>56</sup>, garanzia di accesso a Internet<sup>57</sup> e tutela della genuinità delle informazioni<sup>58</sup>.

Appare, quindi, di particolare rilievo il distacco avvenuto tra il Movimento 5 Stelle e la piattaforma “Rousseau”<sup>59</sup>, vicenda conclusasi con il provvedimento del Garante della privacy italiano del 1 giugno 2021.

L'associazione Rousseau, titolare dell'omonima piattaforma, dopo aver denunciato per mesi i mancati pagamenti da parte di numerosi onorevoli del Movimento per i servizi che l'associazione stessa offriva loro e per il funzionamento del *social*, ha richiesto al partito di saldare il dovuto entro il 22 aprile 2021, pubblicando un apposito *post* sul “Blog delle stelle”. Ha dichiarato, altresì, che, in caso di inadempimento da parte della forza politica, Rousseau avrebbe intrapreso un percorso diverso, ponendo fine alla collaborazione e trasformandosi in una piattaforma laica, volta a lanciare un nuovo progetto con “nuovi attori protagonisti”<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Si discorre, non a caso, di una «democrazia continua», continuità resa in concreto possibile dagli strumenti offerti da Internet e dalla rete: così, F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit. Si è cercato di dare vita ad una forma di coinvolgimento «immediato» dei cittadini nelle dinamiche politiche, dando così vita al «miraggio democratico» di una «rappresentanza connessa» nell'obiettivo di ridurre il più possibile la distanza tra rappresentanti e rappresentati: così, F. MUSELLA, *Forum: Le sfide della democrazia digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2019, 234, come riporta V. FOGLIAME, *Democrazia partecipativa e processi deliberativi alla luce della rivoluzione digitale: la “rappresentanza connessa”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa. Fascicolo speciale n. 3*, cit., 726-727. Sull'evoluzione del modello di rappresentanza politica alla luce delle nuove tendenze digitali e populiste si vedano C. PINELLI, *Populismo e democrazia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2010, 36 e S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, 556 ss.

<sup>56</sup> Tutte tematiche analizzate da V. FOGLIAME, *Democrazia partecipativa e processi deliberativi alla luce della rivoluzione digitale: la “rappresentanza connessa”*, cit., spec. 729.

<sup>57</sup> Si tratta del c.d. *digital divide*: così, L. DELL'ATTI, *E-democracy e partiti populistici. Una lettura del paradigmatico caso del Movimento 5 Stelle attraverso gli artt. 49 e 67 Cost.*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, cit., 702.

<sup>58</sup> Sull'importanza della genuinità delle informazioni che vengono veicolate sulle piattaforme, necessaria per garantire una minima consapevolezza che è presupposto per l'esercizio dei diritti partecipativi sul *web*: I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi*, n. 1, 2017, 5-6. «Internet ha al suo interno una potenzialità democratica così forte da porre il problema opposto: non già quello di garantire che la rete assicuri il dibattito democratico ma, al contrario, di assicurare che essa consenta davvero il formarsi di una opinione pubblica consapevole e informata, matura e responsabile, superando tutti i rischi di approssimazione, di superficialità, di eccesso di informazione, di circolazione di notizie o dati volontariamente o involontariamente errati»: F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit., 30.

<sup>59</sup> Per una sintetica disamina dello schema operativo della piattaforma e dei rapporti esistenti tra i vari soggetti in gioco si veda G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, Giappichelli, 2023, 5-6. Qui si afferma che la piattaforma “Rousseau” adotta un software a codice chiuso, di cui dispone solo l'associazione Rousseau, in contrasto con le esigenze di trasparenza dell'ordinamento, ed è sprovvista di efficaci meccanismi contro la manomissione dei risultati delle votazioni. Ciò implica che l'associazione stessa può esercitare un controllo penetrante in riferimento alle funzioni di definizione dei leader del Movimento e dei candidati alle elezioni: così, BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. spec. 1, 2017, 14; M. BETZU - G. DEMURO, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *MediaLaws*, n. 1, 2020, 218 ss. e P. BECCHI, *Democrazia diretta, democrazia digitale e M5S*, in *Cyberspazio e diritto*, n. 2, 2017, 254.

<sup>60</sup> S. PIVA, *Forze*, cit., 470.

Si è giunti, così, ad una contrapposizione tra l'associazione Rousseau e il Movimento stesso: nati come uniti, vincolati da un progetto comune, sono divenuti rivali e il partito ha cercato una nuova piattaforma per portare avanti il proprio processo di democrazia grazie a strumenti digitali<sup>61</sup>.

Alla luce di tale contesa, il Movimento, come titolare dei dati personali degli iscritti al partito, ha chiesto all'associazione, responsabile del loro trattamento, la loro immediata consegna, facendo valere le proprie prerogative. D'altro canto, l'associazione ha richiesto alla controparte, prima di consegnarli, di procedere con il pagamento dei debiti pregressi e di trattare con un soggetto legittimato ad esprimere la volontà dell'ente politico<sup>62</sup>.

È a questo punto che viene in gioco il Garante, interpellato dal Movimento per definire a chi spettasse – effettivamente – la titolarità dei dati sensibili dei cittadini iscritti/utenti. Si innesta qui il citato provvedimento del 2021, a favore del partito, che si è visto riconoscere il diritto di disporre dei dati per «il perseguimento delle sole finalità istituzionali del Movimento per le quali tali dati sono stati ad esso conferiti». Con ciò sancendo, l'autorità amministrativa indipendente ha ingiunto all'associazione non solo di restituire il prima possibile i dati, ma anche di astenersi da ogni ulteriore loro trattamento, ad eccezione dei dati degli iscritti di cui anche la piattaforma era titolare<sup>63</sup>.

Come si è avuto modo di considerare, i partiti digitali impiegano nuovi mezzi tecnologici, come le suddette piattaforme, al fine di rilanciare il circuito rappresentativo, dando la possibilità ai cittadini di partecipare direttamente al processo decisionale pubblico. Si tratta, però, solo di un'illusione. Il sistema così congegnato, infatti, si basa sul meccanismo di operatività degli altri *social network*, caratterizzato dalla creazione di *eco chambers*, ed è esclusivamente controllato da privati<sup>64</sup>, con ciò ponendo anche problemi in tema di garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini/utenti.

Non si può, dunque, elidere la presenza dei partiti politici, grazie ad una loro sostituzione con i nuovi meccanismi tecnologici. Essi, quindi, risultano essere «un male necessario»<sup>65</sup>, poiché nel circuito rappresentativo «il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica»<sup>66</sup>. È, però, evidentemente necessario un loro ripensamento, tramite, in specie, una riforma delle disposizioni in tema di piattaforme politiche digitali: da qui, la necessità di una normativa “per principi” di fonte comunitaria, capace di superare le criticità e di restituire centralità alle compagini partitiche<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> S. PIVA, *Forze*, cit., 472.

<sup>64</sup> Sulle criticità legate alla piattaforma Rousseau e al suo funzionamento operativo, poiché controllata da privati, si vedano, *ex multis*, L. DELL'ATTI, *E-democracy*, cit., 697-703 e V. FOGLIAME, *Democrazia partecipativa*, cit., 728-730. Si registra, non a caso, una spinta di tipo verticale ad opera dei *leader*, che tendono ad influenzare i processi decisionali, giungendo a «pilotare i flussi di consenso e le opinioni entro canali da essi stessi preimpostati»: D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi*, n. 4, 2019, 10 ss.

<sup>65</sup> P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019, 352.

<sup>66</sup> G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, 334.

<sup>67</sup> S. PIVA, *Forze*, cit., 475-477.

Ciò che rileva ai fini della presente analisi è che nell'ordinamento italiano contemporaneo non sia data la possibilità di procedere alla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste in via digitale, ipotesi che è, invece, sancita e prevista per quanto riguarda la formulazione di quesiti referendari e le iniziative di proposta legislativa.

In relazione alle liste elettorali, è la l. n. 165/2017, a rappresentare il riferimento normativo prescritto, laddove si prevede già la sottoscrizione della lista elettorale in modalità digitale. È, in specie, l'art. 3, c. 7 della suddetta legge a conferire una delega al Governo sul punto, stabilendo che «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] sono definite le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata. Sullo schema del decreto è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono nel termine di quarantacinque giorni».

Non stupisce, dunque, che sia stato presentato il ddl n. 80/2018, d'iniziativa della senatrice De Petris, in cui si propone di riformare la modalità di raccolta delle firme e di attestazione della loro validità sia per i *referendum* che per le elezioni politiche e locali. Si è qui argomentato a favore dell'introduzione di questi meccanismi al fine di semplificare alcuni passaggi amministrativi di ridurre le spese, permettendo in maniera più agevole lo svolgimento delle attività democratiche<sup>68</sup>, anche per tutelare la piena inclusione sociale dei soggetti con disabilità, favorendone l'accesso alle consultazioni elettorali e ai relativi passaggi preparatori<sup>69</sup>.

Tramite la legge finanziaria n. 178/2020 la Presidenza del Consiglio dei ministri si è impegnata ad assicurare l'entrata in funzione, entro il 31 dicembre 2021, della «piattaforma digitale» in grado di raccogliere le firme ed i dati dei sottoscrittori in forma digitale ovvero «tramite strumentazione elettronica con le modalità previste dall'articolo 20, comma 1 *bis*, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82». Con questa ulteriore previsione: «le firme digitali non sono soggette all'autenticazione di cui al terzo comma dell'articolo 8 della legge 25 maggio 1970, n. 352».

Con d.l. n. 77/2021, convertito in l. n. 108/2021, sono state introdotte, all'art. 38 *bis*, misure di semplificazione per la raccolta di firme digitali tramite piattaforma, sancendo che «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione la firma di tutti i cittadini elettori possa essere apposta anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82». La norma prosegue disegnando fisionomia, funzioni e modalità operative della piattaforma digitale,

<sup>68</sup> Senato della Repubblica, ddl n. 80/2018, Delega al Governo in materia di garanzie di segretezza del voto dei cittadini italiani residenti all'estero e norme per la semplificazione in materia di raccolta di firme per i *referendum* e per la presentazione delle liste elettorali, 3.

<sup>69</sup> Proprio per favorire tale inclusione si è sperimentato il voto elettronico, come si chiarisce in SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Digitalizzazione del procedimento elettorale e sperimentazione del voto elettronico*, 20 settembre 2022, 1.



sulla cui concreta attuazione si rinvia alla definizione contenuta in un DPCM, adottato di concerto con il Ministro della giustizia e il Garante privacy. Quest'ultimo, con provvedimento del 24 marzo 2022, n. 106, ha rilevato che lo schema sottoposto all'autorità risulti privo di adeguate tutele per il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini<sup>70</sup>. Sul punto ha manifestato le proprie perplessità anche il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, che ha, in ogni caso, precisato che «il dettato normativo garantisce solo la digitalizzazione della raccolta della firme, che è il segmento iniziale del processo di promozione dell'iniziativa, ma non consente una completa digitalizzazione, estesa per esempio all'autenticazione delle firme o alla raccolta dei certificati elettorali, che sono disciplinati ancora in maniera analogica»<sup>71</sup>.

Il ricorso alla tecnologia digitale è, quindi, oggi normativamente previsto solo per la sottoscrizione dei *referendum* e dei progetti di legge di iniziativa popolare, consentendo di raccogliere le firme in modo meno oneroso e più spedito, anche se sul punto sono state annotate varie perplessità. Ciò non toglie che sia opportuno – se non necessario – procedere nella medesima direzione anche per quanto riguarda la raccolta digitale delle sottoscrizioni per le liste elettorali.

Tale esigenza è tornata alla ribalta con il ricorso presentato all'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione dalla lista “Referendum e democrazia”, c.d. “Lista Cappato”, in occasione delle ultime consultazioni politiche del 25 settembre 2022. Quest'ultima ha provveduto a raccogliere le firme necessarie per la presentazione delle candidature con modalità digitali<sup>72</sup>, servendosi di una piattaforma già utilizzata in precedenza per la sottoscrizione di richieste di *referendum*.

L'uso dello strumento digitale comporta un duplice effetto. Ciò avrebbe potuto evitare sia ostacoli «al limite dell'impossibilità materiale» alla raccolta delle firme sia «una palese discriminazione tra i partiti dotati di esenzione, che possono fino all'ultimo momento utile modificare simboli, candidati e apparentamenti, e partiti non esentati, i quali invece si vedono preclusa la possibilità di ricerca di candidati e di eventuali trattative con altre forze politiche», con il rischio di conseguire un'esclusione dalla competizione elettorale<sup>73</sup>.

L'importanza dell'introduzione di tale strumento non è di poco conto, come testimoniano le esperienze estere in materia<sup>74</sup>, non risolvendosi in una sola novità di carattere tecnico, ma andando ad influenzare l'esercizio delle prerogative democratiche nell'ordinamento. Esso, infatti, consente certamente una maggiore speditezza delle

<sup>70</sup> SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Digitalizzazione del procedimento elettorale e sperimentazione del voto elettronico*, cit., 7.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Questione diversa è quella sollevata da Emma Bonino, la quale evidenzia la problematicità delle disposizioni per la raccolta delle firme cui sono tenuti i partiti che non sono già rappresentati in Parlamento e che vogliono aderire ad una coalizione: criticità commentate da R. BIN, *La sottoscrizione delle liste: i radicali hanno ragione, ma la colpa è della legge*, in *Iacostituzione.info*, 2 gennaio 2018.

<sup>73</sup> F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della “Lista Cappato”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, 194-195.

<sup>74</sup> La sottoscrizione elettronica delle candidature per le elezioni politiche nazionali è prevista in Belgio, Canada, Islanda, Romania, Spagna, Ungheria e Portogallo: così, S. CECCANTI, *Firme elettroniche anche per la presentazione delle liste elettorali: il salto da fare nella spid democracy, come e perché*, in *Nomos*, n. 3, 2022, 2-3.

procedure in capo alle liste che vogliono candidarsi alle elezioni<sup>75</sup> e consente, di conseguenza, maggiormente ai cittadini di assumere «decisioni di carattere pubblico e di interesse generale»<sup>76</sup>, dando anche la possibilità alle diverse forze politiche – sia di nuovo conio che di consolidata esperienza – «di dimostrare il proprio seguito, pur senza una presenza organizzata capillare, coinvolgendo sostenitori interessati grazie all’uso dei canali tecnologici a disposizione, a partire dal proprio sito *web* e dai *social networks*»<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda la materia referendaria deve, in ogni caso, considerarsi che, nelle more dell’istituzione della piattaforma di cui si accennava *ante*, la legge permette ai promotori di raccogliere le sottoscrizioni per mezzo dello strumento della firma digitale, ma tale innovazione è criticata poiché comporterebbe effetti negativi a carico della democrazia rappresentativa<sup>78</sup>. Si rileva, in ogni caso, che anche il sistema tradizionale di raccolta delle firme si presta spesso ad abusi<sup>79</sup> e come tale impostazione sottovaluti, invece, l’impatto positivo che l’introduzione della firma digitale avrebbe per il nostro ordinamento, rendendo la raccolta delle adesioni più veloce<sup>80</sup>. Non pare, quindi, cogliere nel segno la censura di chi sostiene che la sottoscrizione con firma digitale sia idonea ad assecondare forme di manipolazione dell’opinione pubblica, come pare accadere, come si è già avuto modo di dimostrare, con riferimento alle campagne elettorali sui *social*. Questa sembra, infatti, costituire solo un nuovo – ed innovativo – rapido mezzo per raggiungere l’obiettivo delle sottoscrizioni. Ciò non significa che ad un’evidente maggiore velocità tecnica si accompagni un aumento nel numero delle sottoscrizioni, elemento reso chiaro dal dato fattuale<sup>81</sup>.

L’unica vera problematica di tali operazioni e meccanismi si ritrova, piuttosto, nel rischio di un “automatismo referendario”, destinato a scattare subito dopo l’approvazione della legge a iniziativa delle forze parlamentari sconfitte al fine di contrapporre le proprie visioni a quelle del Parlamento democraticamente eletto dalla maggioranza dei cittadini<sup>82</sup>. L’obiettivo sarebbe quello di definire dei meccanismi di perenne contrasto all’operato delle assemblee elettive, in un circuito che difficilmente si potrebbe arrestare: come giungere,

<sup>75</sup> R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3, 2021, 2.

<sup>76</sup> N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e... per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, 2.

<sup>77</sup> G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2021, 453. Qui si accenna, poi, a possibili problematiche da risolvere, quali il divario digitale e il rischio di riproduzione, anche in queste ipotesi, dei fenomeni di falsificazione delle sottoscrizioni.

<sup>78</sup> Sono diverse le posizioni sul punto, ma basti, qui, rinviare alle considerazioni generali di F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, 943 ss. e N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvviso azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021.

<sup>79</sup> Consentendo un ricorso eccessivo all’istituto del referendum in funzione antiparlamentare, come nota G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici e tecnologie digitali*, cit., 235.

<sup>80</sup> R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, n. 3, 2021, 2 e G. DI COSIMO, *Ci salverà la democrazia diretta?*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Cedam, Milano, 2022.

<sup>81</sup> Mi riferisco, a tal proposito, al caso del quesito referendario sul green pass, che, nonostante l’uso della sottoscrizione digitale, non ha raggiunto il quorum prescritto: così, G. DI COSIMO, *La partecipazione nell’era digitale*, cit., 236.

<sup>82</sup> A. PUGIOTTO, *Il pericolo non è il click ma il plebiscito*, in *il Riformista*, 30 settembre 2021.

infatti, a questo punto a negare la possibilità di proporre dei *referendum*, se rispettanti i requisiti formali e sostanziali di proposizione?

Nonostante tale criticità, che in ogni caso è solo eventuale, si pone, d'altra parte, il chiaro vantaggio che la firma digitale apporta, consistente nel rinnovamento dei circuiti di democrazia partecipativa<sup>83</sup>.

Questo sistema giungerebbe, infatti, a una «spoliticizzazione della partecipazione popolare» e non vi sono, al momento, indizi di alcuna natura, né di carattere fattuale né giuridico, per sostenere che la sottoscrizione digitale comporti un'adesione meno consapevole<sup>84</sup>.

Tale rischio si tramuta, dunque, nell'ambito della fase pre-elettorale, nella possibilità per le liste di formulare candidature “inconsistenti”, ipotesi ampiamente indagata dalla dottrina, che vi guarda con notevole preoccupazione: si teme, infatti, che una semplificazione delle procedure possa condurre ad una minore garanzia di serietà delle stesse, danneggiando, invece che rafforzando, la rappresentanza politica<sup>85</sup>.

Si deve, però, rammentare che ciascuna delle fasi che compongono l'organizzazione e il procedimento elettorale, propedeutiche all'esercizio del diritto di voto, sono funzionali alla costruzione di un reale rapporto tra governanti e governati, al fine di tutelare adeguatamente il principio rappresentativo, grazie alla costruzione di una relazione quasi interpersonale tra candidati ed elettori, più “diretta” e “immediata”, nozioni ben conosciute al mondo tecnologico<sup>86</sup>.

Ciò non toglie che, proprio per le suddette importanti funzioni pubbliche, è necessario dotare questi nuovi accorgimenti tecnici di specifiche regole, garanzie, limiti e controlli per tutelare i diritti di tutti i soggetti partecipanti al procedimento elettorale ampiamente inteso<sup>87</sup>.

Costituendo la digitalizzazione la Missione 1 del PNRR e obiettivo trasversale dell'intero Piano, non stupisce che la possibilità di introdurre tale strumentazione tecnologica, per procedere con la *spid democracy*, sia stata già presa in considerazione. Si è suggerita la creazione di un'apposita piattaforma collocata presso l'Ufficio centrale nazionale della Cassazione e controllata, quanto al suo funzionamento, dal Ministero dell'interno, dal

<sup>83</sup> F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2021, 8.

<sup>84</sup> G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, cit., 236.

<sup>85</sup> F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della “Lista Cappato”*, cit., 208.

<sup>86</sup> Sulla volontà di creare, grazie alle nuove tecnologie, innovativi spazi di partecipazione della cittadinanza al momento democratico si sono espressi tanti autori, non senza manifestare alcune perplessità. Molte esperienze di questo tipo, non a caso, «si sono segnalate in relazione ad un fenomeno di scollamento frequente fra gli obiettivi e le aspirazioni sostenute e perseguite attraverso tale partecipazione ed il risultato democratico concretamente prodotto»: così, L. FABIANO, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile*, cit., 44-45, riprendendo la nozione di “principio di realtà” come in R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà, in Federalismi*, n. 1, 2017. Non si può, infatti, dimenticare che i partiti politici sono fondamentali nel momento delle elezioni. Essi, non a caso, «scelgono i candidati [...], competono nella pre-campagna e nella campagna elettorale, sono protagonisti del dibattito in cui questa si traduce; raccolgono i voti degli elettori; sono i loro candidati a essere eletti, una volta finito il procedimento elettorale»: così, S. BONFIGLIO - R.L.B. VALDÉS - G. MAESTRI, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Cedam, 2022, 216, per poi sviluppare nelle pagine seguenti importanti considerazioni in merito alla funzione degli stessi non solo in termini di partecipazione civica, ma anche e soprattutto rappresentativa degli interessi dei cittadini.

<sup>87</sup> F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della “Lista Cappato”*, cit., 209.

direttore dell’Agenzia per la cybersicurezza e dal Garante privacy. Sempre, poi, presso la Cassazione potrebbe essere istituita una Commissione per la trasparenza e il monitoraggio della raccolta delle sottoscrizioni con componenti designati dalle principali istituzioni per garantirne l’indipendenza<sup>88</sup>.

Si tratta, ad ogni buon conto, di un mero programma, che dovrà basarsi anche sull’apporto normativo dell’Unione europea.

### 3. Considerazioni conclusive

Stante quest’impostazione generale, si può affermare la necessità di confrontarsi con i fenomeni della rete, analizzando il complesso intreccio di regolamentazione pubblica e privata in merito<sup>89</sup>. La condizione dei giuristi contemporanei<sup>90</sup>, alla luce dei mutamenti di paradigma cui si sta assistendo, pare in tutto e per tutto simile a quella dei loro omologhi medievali, chiamati a confrontarsi con varie fonti, operanti in «un sistema giuridico propriamente particolaristico, in cui si sviluppano una pluralità di sovranità interattive sì, ma confinate anch’esse, perché agenti nella dimensione ‘para-comunitaria’ di gruppi di utenti che in esse si riconoscono»<sup>91</sup>.

Si può, quindi, considerare che lo spazio pubblico digitale agisca secondo dinamiche parcellizzate operando «secondo la pratica e la consuetudine prima ancora che su regole certe», delineando, così, una sovranità frammentata, equamente divisa tra attori pubblici e privati<sup>92</sup>. Non stupisce, dunque, che si sia giunti a discorrere di “neo-medievalismo”, essendo andato in crisi il sistema ordinario delle fonti, non più riconducibile ad una statura

<sup>88</sup> S. CECCANTI, *Firme*, cit., 3-4.

<sup>89</sup> Sul punto è d’uopo segnalare che «le «nuove» tecnologie hanno progressivamente investito ogni aspetto dell’organizzazione sociale»: così, M. OLIVETTI, *Fundamental rights and digital revolution: the Italian debate*, in *Journal of Institutional Studies*, n. 2, 2020, 396, riprendendo M. BETZU, *Regolare Internet*, Torino, Giappichelli, 2012, 15. Sulla complessità delle regole di Internet – affidate all’autoregolazione da una parte e alla regolazione dei pubblici poteri dall’altra – si vedano, *ex multis*, B. CAROTTI, *L’ICANN e la governance di Internet*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2007, 683 ss.; COSTANZO, *Internet (diritto pubblico)*, in *Dig.disc.pubbl.*, Utet, Torino, 2000, 347 ss. e E. TOSI (a cura di), *I problemi giuridici di Internet*, Giuffrè, Milano, 1999. Similmente, S. MANGIAMELLI, *La sovranità digitale*, cit., 284-285, laddove si spiega l’azione degli attori pubblici e privati: «internet è solo uno dei frutti della collaborazione interstatale e diverse sono ormai le reti transnazionali» e «la rete è implementata e aggiornata (anche) dai privati». Si aggiunge, a questo punto, che «questa modalità di intersecazione tra pubblico e privato è tipica dell’azione degli Stati». Non a caso, si afferma che «i rapporti tra potere pubblico e attori della rete, soprattutto con i provider e le piattaforme, sono estremamente complicati dalla circostanza che questi vorrebbero simulare nel mondo virtuale forme e strutture che sono proprie della realtà statale e non è da escludere peraltro che le loro azioni possano rivestire un carattere politico»: *ivi*, 288, riprendendo anche M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il diritto costituzionale e le sfide dell’innovazione tecnologica*, Genova, 18-19 giugno 2021. «Internet certo e ancor più i social network rappresentano un luogo di interazione, che ha però caratteri peculiari e totalmente nuovi [...] si comprende bene come il fattore tecnologico e la sua pervasività ponga una sfida di tipo esistenziale alla scienza giuspubblicistica»: F. SEVERA, *La dissoluzione dello spazio pubblico. Il fattore “tecnologico” tra geodiritto e geopolitica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, cit., 803.

<sup>90</sup> T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Dir. inf.*, 2020, 483: «Legal problem solving: la missione del giurista, sia esso produttore di leggi o applicatore/interprete delle stesse ovvero esegeta della norme, è quello di risolvere problemi».

<sup>91</sup> F. SEVERA, *La dissoluzione dello spazio pubblico. Il fattore “tecnologico” tra geodiritto e geopolitica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, cit., 806.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

monolitica<sup>93</sup>, ma piuttosto aperto ad un'integrazione tra diversi schemi rappresentativi, con nuovi soggetti politici che si propongono, nei contesti moderni, come para-Statì<sup>94</sup>.

Alla luce delle suesposte considerazioni, si potrà considerare, in primo luogo, l'importante apporto della regolamentazione – di fonte sovranazionale – che si riferisce ai privati e a come questi ultimi agiscono tra loro in campo economico: da qui, la centralità della disciplina *antitrust*<sup>95</sup>.

È d'uopo, poi, analizzare i nuovi strumenti di cui l'ordinamento può dotarsi per fornire risposte concrete alle istanze di tutela dei diritti dei singoli, grazie alla risposta normativa dell'Unione europea. È, infatti, la legislazione quella cui il nostro sistema giuridico deve assolutamente tendere, al fine di trovare delle soluzioni volte a bilanciare i diritti dei privati gestori delle piattaforme, con importanti interessi economici da salvaguardare, e dei privati cittadini, che devono vedersi garantiti i loro interessi di rango costituzionale<sup>96</sup>.

### 3.1. La risposta degli attori privati: ripartire dalla disciplina della concorrenza

Per delineare una soluzione alle presenti problematiche l'Unione stessa ha impiegato dapprima gli strumenti tipici del diritto *antitrust*<sup>97</sup>.

Si tratta, in particolare, della disciplina concorrenziale generale, contenuta negli artt. 101-106 TFUE, applicabile ad ogni settore imprenditoriale. Quest'ultima è stata, in un primo momento, interpretata come principalmente volta a tutelare i valori economici, punendo, quindi, solo i comportamenti che ledono questi interessi, provocando un danno all'utente non adeguatamente compensato dalle inefficienze generate. Con l'evolversi degli ordinamenti, poi, è stata data a queste disposizioni un'interpretazione evolutiva, considerando la tutela del mercato come inscindibile dalla garanzia dei diritti fondamentali se non funzionalizzata agli stessi<sup>98</sup>. Tra i contegni censurati rientrano le ipotesi di abuso di

<sup>93</sup> B. PASTORE, *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Padova, Cedam, 2014, 19 ss. e L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 10, Torino, 1999, 85.

<sup>94</sup> P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 25, 1996, 268 ss., spec. 268, in cui si afferma che nell'era digitale sono inutilizzabili «nozioni e schemi ordinanti quali 'Stato' e 'sovrantà', mentre al contrario si riscopre la sostanziale congenialità della nozione di 'autonomia', che caratterizzò la costituzione giuridica medievale».

<sup>95</sup> E. CREMONA, *Fonti private e legittimazione democratica nell'età della tecnologia*, in *DPCE online. Numero speciale "I sistemi normativi post-westfaliani"*, 2021, 1259: qui si accenna all'importanza, per regolamentare i grandi *players* digitali, di ricorrere a nozioni del diritto anticoncorrenziale.

<sup>96</sup> Non è un caso che la dottrina abbia sostenuto sul punto addirittura che «solo le regole pubbliche possono garantire i diritti agli utenti, mentre quelle private, culminando nella stipula di un contratto con un contraente forte, possono facilmente sacrificare i diritti degli individui in nome del codice contrattuale»: così, S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, cit., 287. Sull'importanza di una regolamentazione delle piattaforme digitali e della loro operatività si veda E. LA FAUCI, *I partiti politici e le piattaforme digitali: più tecnologia e meno democrazia?*, cit., 758: «qualora tali piattaforme fossero assistite da adeguati caveat volti a garantire il rispetto della democraticità al loro interno potrebbero comunque costituire [...] un momento ulteriore – e non alternativo – di confronto fra rappresentanti e rappresentati».

<sup>97</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza*, cit., 128-135, oltre a 137-138.

<sup>98</sup> J. DREXLI, *Economic Efficiency versus Democracy: on the Potential Role of Competition Policy in Regulating Digital Markets in Times of Posttruth Politics*, in D. GERARD, I. LIANOS, *Competition Policy: Between Equity and Efficiency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 20 ss.

posizione dominante e i casi di lesione della *privacy* dei consumatori, fattore che andrebbe ad incidere sulla qualità del prodotto prestato e sui diritti fondamentali coinvolti nell'utilizzo dei *big data*<sup>99</sup>.

Il secondo strumento cui si può fare riferimento attiene al diritto *antitrust* speciale, definito in un primo momento per i *media* e oggi estensibile pacificamente alle piattaforme e ai loro comportamenti sul mercato. Si ritiene, in questo specifico settore, giustificabile una disciplina derogatoria rispetto a quella di applicazione ordinaria, proprio per i valori superindividuali – come la tutela del pluralismo informativo e dei diritti fondamentali dei singoli – in gioco. La dominanza dei *provider*, quindi, è considerata “male in sé”, poiché già lesiva del bene giuridico protetto e, di conseguenza, censurabile e reprimibile. Una volta accertato, dunque, il verificarsi delle condizioni previste dalla legge, si applicano rimedi ripristinatori operanti *ex post*, tesi a rimuovere non il comportamento abusivo, bensì la stessa concentrazione proprietaria<sup>100</sup>.

Un terzo modello, che si pone accanto ai primi due rimedi esaminati e non alternativamente ad essi, si basa sulla c.d. “regolazione asimmetrica”, che si rende «necessaria quando la normativa antitrust non riesce a mantenere con successo un mercato sufficientemente competitivo»<sup>101</sup>. Trova il suo fondamento nella c.d. *essential facility doctrine*, la quale ammette, in taluni settori in cui si verifica una situazione di monopolio che influisce pesantemente sulla concorrenza, di anticipare la soglia di tutela rispetto alla commissione dell'abuso, agendo in via preventiva. I provvedimenti così presi hanno lo scopo di ripianare gli squilibri economici e impongono obblighi in capo ai soggetti avvantaggiati: il “dominante” ha, quindi, un obbligo a contrarre, per cui «dovrà concludere contratti di uso della sua struttura aziendale a favore dei [competitori] alle medesime condizioni riservate alle proprie divisioni commerciali»<sup>102</sup>. Applicato inizialmente all'ambito delle telecomunicazioni, oggi può ben attagliarsi anche al fenomeno delle grandi piattaforme operanti in rete, che si ritrovano in tale posizione di assoluta primazia, anche rispetto ai regolatori pubblici<sup>103</sup>.

Si può, quindi, notare che il diritto europeo sia stato tra i primi ad occuparsi del fenomeno digitale, partendo proprio dalla necessità di regolamentare il mercato unico in cui si trovano ad operare le grandi piattaforme e ponendo in essere una sostanziale equiparazione tra attività *online* e *offline*. La regolazione comunitaria si è poi ingrandita a questo punto, erodendo sempre maggiori segmenti di regolazione nazionale, con un approccio progressivo.

Partendo, quindi, dalle concezioni esistenti della materia concorrenziale, si giunge, però, a rilevarne l'insufficienza<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza*, cit., 222.

<sup>100</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza*, cit., 223.

<sup>101</sup> S. BREYER, *Regulations and its Reforms*, in G. DE MINICO, *Internet, regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, 158-159.

<sup>102</sup> G. DE MINICO, *Le direttive CE sulle comunicazioni elettroniche del 2002 alla revisione del 2006*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006, 170.

<sup>103</sup> M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, cit., 224-226.

<sup>104</sup> Nella sfera dell'economia digitale la Commissione europea aveva inizialmente considerato di poter ricorrere alla disciplina *antitrust*, grazie ad un suo rafforzamento attraverso new tools, a causa della «flessibilità di tale branca del

Si ricerca, così, dapprima un nuovo approccio, idoneo a trasformare la concezione del diritto digitale, che da marcatamente privato diviene pubblico, nell'interazione continua che sussiste tra piani e fonti giuridiche, al fine di disciplinare l'altrimenti assoluto strapotere di cui godono le piattaforme, sempre più simili ad organismi statali<sup>105</sup>. In questa prospettiva, proprio per tutelare diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, è necessario partire da un'autentica concezione del diritto *antitrust*: la sua *ratio* originaria, non a caso, si rinviene nella necessità di recuperare il significato di concorrenza come uguaglianza dei punti di partenza delle imprese sul mercato e come uguaglianza di gestori dei *social media* e degli utenti che vi operano<sup>106</sup>.

### 3.2. La risposta degli attori pubblici: l'intervento regolatorio e normativo dell'Unione europea

Da tutte queste considerazioni discende l'importanza del fenomeno normativo comunitario, che ha il compito di definire le funzioni, le prerogative e gli obblighi cui i grandi operatori economici di rilievo globale, gestori delle piattaforme aventi un alto numero di informazioni e dati per esercitare la loro attività di influenza sui bisogni e sui desideri degli individui, devono essere sottoposti<sup>107</sup>.

Per queste ragioni, stante la rilevanza sovranazionale e superindividuale delle istanze in gioco, sussiste una «richiesta ineludibile da parte del popolo della rete, nei confronti degli operatori privati e dei governi, di una nuova regolamentazione del *cyberspace* secondo una proiezione tipicamente costituzionale»<sup>108</sup>. Si è giunti a discorrere, non a caso, di «cittadinanza digitale» e di «*Internet Bill of Rights*», riponendo ulteriormente l'accento sulla necessità di garantire le libertà *online*, senza dimenticare di essere inseriti in ordinamenti statuali<sup>109</sup>.

Partendo, quindi, dall'analisi del primo aspetto – inerente alla regolazione delle inserzioni politiche sui *social media* – si può notare come, fino ad ora, tale tematica rappresenti uno dei casi di maggior rilievo di «autoregolazione» della comunicazione politica. Oggi, dunque, non esiste un *corpus* unitario di regole sul punto, ma sussistono solamente disposizioni

---

diritto», del «discreto attivismo della Commissione, che ha comminato alcune rilevanti sanzioni» e delle «decisioni innovative delle autorità nazionali che hanno ampliato i parametri di qualità della concorrenza, considerando [...] il livello di protezione dei dati personali»: così, M. MIDIRI, *I Signori del Tech e la sfida sulle regole: il caso Amazon*, in *Federalismi*, n. 28, 2023, 102-103.

<sup>105</sup> E. CREMONA, *Le nuove tecnologie*, cit., 694.

<sup>106</sup> Su tali importanti ricostruzioni ermeneutiche del significato di uguaglianza, nella prospettiva del diritto della concorrenza, si vedano i contributi di G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, 9 ss. e M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, 52 ss., in M. AINIS - G. PITRUZZELLA, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Laterza, Bari, 2019.

<sup>107</sup> S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, cit., 289.

<sup>108</sup> S. MANGIAMELI, *La sovranità digitale*, cit., 290.

<sup>109</sup> S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, 343: «La scelta dell'antica formula della Carta dei diritti ha una forza simbolica, evidenza che non vogliamo limitare la libertà online ma, al contrario, mantenere le condizioni affinché possa continuare a fiorire. Ecco perché occorrono garanzie 'costituzionali'».

sparpagliate sulle varie pagine informative delle diverse piattaforme, i c.d. *community standards*, che sono soggette a revisioni e a variazioni a seconda del Paese di riferimento<sup>110</sup>.

In Italia, si noti, non sono state adottate fino ad ora prescrizioni di *hard law* che mirino a promuovere la trasparenza circa l'identità degli acquirenti di messaggi politici a pagamento su piattaforme digitali<sup>111</sup>. Nel nostro Paese è stato, a dire il vero, centrale l'intervento dell'AGCOM, che, a partire dal 2019, è intervenuta per supplire al vuoto legislativo stipulando degli accordi con le diverse piattaforme *online* per garantire il rispetto di alcuni diritti fondamentali nell'ambito delle campagne elettorali svolte con strumenti telematici<sup>112</sup>. È stato, infatti, nell'ambito del "Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali" che sono stati siglati di volta in volta specifici "Impegni", relativi alle diverse campagne elettorali, volti a «garantire la parità di accesso dei soggetti politici alle piattaforme digitali durante la campagna elettorale», che va, poi, a declinarsi con specifiche attività in capo ai titolari delle piattaforme<sup>113</sup>.

In Europa, invece, si può segnalare un primo atto, di natura non vincolante, ovvero sia il "Codice di buone pratiche sul tema della disinformazione online" del 2019, ispirato dal rapporto dell'*High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation* del 2018.

Rileva, poi, sottolineare che è stato firmato e presentato il 16 giugno 2022 il *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, delineato da alcuni Stati che hanno aderito al processo di revisione dell'*ante* menzionato atto normativo comunitario. Quest'ultimo documento mira a conseguire gli obiettivi degli orientamenti della Commissione presentati nel maggio 2021, stabilendo ulteriori strumenti, impegni e misure per contrastare la disinformazione online. È importante, in merito, evidenziare che spetta ai singoli Paesi definire l'alveo delle loro responsabilità, definendo quali obiettivi tutelare in maniera specifica, dal momento che l'esecutivo europeo non ha approvato il testo, anche se ha espresso le sue aspettative negli orientamenti e ritiene che, nel complesso, il *Code* soddisfi tali aspettative.

I firmatari si sono impegnati ad agire in diversi settori, tra cui, in particolare, la necessità di garantire la trasparenza della pubblicità politica, di responsabilizzare gli utenti, di rafforzare la cooperazione con i verificatori dei fatti e di fornire ai ricercatori un migliore accesso ai dati e hanno, altresì, determinato l'istituzione di una *task force* permanente per monitorare il processo. Questi ultimi si sono, inoltre, impegnati a costituire un centro per la trasparenza, fornendo al pubblico una chiara panoramica delle politiche che hanno messo in atto per attuare i loro impegni, da aggiornare regolarmente con i dati pertinenti<sup>114</sup>.

Nell'alveo, poi, del *2030 Digital Compass* della Commissione europea del 2021, è stato elaborato un programma strategico, che ha determinato, quale conseguenza, la predisposizione

<sup>110</sup> Sono definiti come un «set di regole semipubbliche» che costituiscono un vero e proprio corpus normativo autonomo: così, K. KLONICK, *The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression*, in *Yale Law Journal*, n. 8, 2020, 2418 ss.

<sup>111</sup> Anche se si può considerare che alcune disposizioni della l. n. 515/1993 si possono applicare in via analogica alla propaganda online.

<sup>112</sup> Sul punto, M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e auto-disciplina*, Milano, Franco Angeli, 2020, 102 ss.

<sup>113</sup> E. CATERINA, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, 26.

<sup>114</sup> Tale è la sintesi contenuta sul sito della [Commissione europea](#).



di due distinti atti, che rilevano non solo per normare il fenomeno della propaganda sui *social media*, ma anche per introdurre alcuni principi fondamentali in tema di procedimento elettorale preparatorio tramite le tecnologie digitali.

Si tratta, in primo luogo, del “*Digital Services Act*”, approvato nel 2022 dal Parlamento e dalla Commissione UE, che al suo art. 24 prevede un obbligo, in capo alle piattaforme *online* che usino messaggi pubblicitari, di rendere conoscibile agli utenti «la natura pubblicitaria delle informazioni visualizzate», «la persona fisica o giuridica per conto della quale viene visualizzata la pubblicità» e le «informazioni rilevanti sui principali parametri utilizzati per determinare il destinatario al quale viene mostrata la pubblicità».

L'intervento dell'Unione appare fondamentale e necessario, data la natura transnazionale delle piattaforme *online* e dei *social media*, la velocità dei mutamenti tecnologici e la difficoltà di un *enforcement* in un “ecosistema digitale” in cui le grandi compagnie sono *players* incontrastati<sup>115</sup>. Si potrebbero, quindi, introdurre delle misure volte a garantire la *par condicio online*, ponendo dei limiti di spesa per le inserzioni politiche online nel periodo elettorale come avviene già per la propaganda politica non *online*<sup>116</sup>. Sarebbe, poi, opportuno differenziare ulteriormente le inserzioni politiche rispetto alle normali inserzioni commerciali, vietando le svariate forme di *microtargeting*<sup>117</sup>. Da ultimo, si potrebbe giungere a regolamentare il silenzio elettorale come applicato allo spazio digitale<sup>118</sup>.

In ogni caso, tutte queste operazioni necessitano di un'autorità pubblica di vigilanza e sorveglianza, al fine di favorirne, in via operativa, il rispetto e la garanzia, con la possibilità di irrogare, se del caso, eventuali sanzioni<sup>119</sup>. In particolare, in sede europea è sempre il *Digital Services Act* che prevede, a tal proposito, l'individuazione del “coordinatore dei servizi digitali”<sup>120</sup>, mentre in Italia si potrebbero attribuire tali funzioni all'AGCOM, che, per la sua precipua natura pubblica avente valore di regolamentatore, sarebbe idonea a curare i rapporti con i grandi gestori delle piattaforme<sup>121</sup>.

Altro aspetto centrale è la necessità, per il legislatore europeo in particolare, di istituire, tramite apposite prescrizioni normative, organi para-giurisdizionali, dotati del carattere di imparzialità, aventi il compito di prendere delle decisioni incidenti sulla regolamentazione delle piattaforme, soprattutto quando queste si trovino ad incidere sul godimento di diritti fondamentali, come avviene in maniera evidente nel caso della propaganda politica<sup>122</sup>.

Sotto il secondo profilo – attinente alla generale necessità di introdurre specifiche regole in tema di funzionamento delle piattaforme e di responsabilità delle stesse nei confronti

<sup>115</sup> P. BONINI, *L'autoregolazione dei principali Social Network. Una prima ricognizione delle regole sui contenuti politici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, 268.

<sup>116</sup> D. CALVO - L. CANO-ORÓN - T. BAVIERA, *Global Spaces for Local Politics: An Exploratory Analysis of Facebook Ads in Spanish Election Campaigns*, in *Social Sciences*, n. 10, 2021, 15.

<sup>117</sup> E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., 33.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> E. CATERINA, *Trasparenza della decisione algoritmica: quale ruolo per le autorità di garanzia nelle comunicazioni? Un quadro europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021.

<sup>121</sup> E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., 33.

<sup>122</sup> Si pongono in senso positivo su questo crinale sia E. CATERINA, *La comunicazione*, cit., 34 sia K. KLONICK, *The Facebook Oversight Board*, cit.

degli utenti al fine di tutelare l'esercizio del diritto di voto – si può, di nuovo, esaminare la recente approvazione del *Digital Markets Act* e del già citato *Digital Services Act*.

Il primo dei due si è sviluppato lungo tre linee direttrici, in cui assume particolare rilievo la tutela della concorrenza tra operatori economici, al fine di evitare la creazione di regimi oligopolistici o monopolistici. Si è, infatti, ritenuto che non fosse più sufficiente la risposta – essenzialmente affidata ai privati – data dalle regole *antitrust*. Questa era, appunto, basata sul collegamento tra determinati obblighi e determinati comportamenti degli operatori sui mercati, accertati solo *ex post* dall'autorità competente. Il nuovo atto dell'Unione introduce, invece, anche numerosi obblighi *ex ante* in capo ai c.d. *gatekeeper*, imprese che operano nel mercato digitale e che hanno la capacità di esercitare un impatto significativo sul mercato interno.

In specie, in tema di utilizzo dei dati, la misura più rilevante consiste nella segmentazione del loro uso. Per quanto riguarda, poi, le disposizioni di monitoraggio e di controllo interno, questi ultimi hanno l'obbligo di sottoporsi ad un *audit* indipendente, i cui risultati devono essere trasmessi alla Commissione europea, che, a sua volta, li trasmette al Comitato europeo per la protezione dei dati. È, poi, compito delle piattaforme istituire al loro interno un apposito ufficio denominato “funzione di controllo”, titolare della responsabilità per la verifica di conformità delle azioni dell'impresa agli obblighi e ai divieti regolamentari, attribuite ad un soggetto che sia dotato di specifiche competenze tecniche e che disponga delle necessarie risorse per assicurare che il controllo di conformità sia effettivo ed efficace. È, inoltre, previsto un sistema accentrato di vigilanza e controllo in capo alla Commissione, che può disporre di un'ampia attività di indagine e di monitoraggio, titolare, altresì, di irrogare sanzioni<sup>123</sup>.

Non stupisce che altro strumento importante sia il già considerato *DSA*, che si occupa della regolamentazione dei servizi digitali, sempre più parte integrante della società e dell'economia contemporanea. Questo documento si è occupato di tre versanti, ovverosia della responsabilità, degli obblighi di diligenza e della cooperazione tra autorità in tema di piattaforme. In particolare, in relazione a quelle di grandi dimensioni vige l'obbligo di condurre una valutazione dei rischi sistemici connessi al funzionamento e all'uso dei loro servizi e ai possibili abusi da parte dei destinatari degli stessi.

È qui previsto un sistema di sorveglianza che, in specie, si articola su un duplice livello, nazionale ed europeo. Per quanto riguarda il primo, si prevede che ciascuno Stato membro individui un coordinatore dei servizi digitali, che rappresenti le principali autorità nazionali designate dagli stessi per l'applicazione coerente delle suddette regole. Tale soggetto, già evocato in tema di propaganda *online*, deve godere di indipendenza, per svolgere i propri compiti in maniera imparziale, trasparente e tempestiva, senza interferenze di natura politica. Non a caso, gli sono attribuiti specifici poteri di vigilanza, ispezione e monitoraggio ed è tenuto a presentare una relazione annuale sull'attività svolta. Per quanto attiene al secondo livello, si prevede la costituzione di un Comitato europeo per i servizi digitali, formato dai diversi omologhi nazionali e presieduto dalla Commissione, la quale svolge, tra

---

<sup>123</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 69-75.

l'altro, importanti compiti in merito alle piattaforme di grandi dimensioni. Quest'ultima, infatti, esercita sulle stesse attività di ispezione, vigilanza e monitoraggio sulla conformità al regolamento della condotta degli operatori. In caso di violazioni, in particolare, è altresì titolare di un potere sanzionatorio avverso le medesime. Con riferimento, invece, ai prestatori di servizi intermediari soggetti alla giurisdizione degli Stati membri, è attribuito a costoro il potere di irrogare sanzioni, che dovranno essere effettive, dissuasive e proporzionate, da notificare in ogni caso alla Commissione<sup>124</sup>.

Appare, infine, opportuno richiamare le prescrizioni contenute nel recente *Artificial Intelligence Act*, il quale ha posto un punto fermo alla lunga trattativa che ha visto contrapporsi i Paesi dell'Unione europea sul tema<sup>125</sup>. In particolare, esso è stato l'esito dell'analisi e della modifica della proposta di regolamento formulata anni fa, la quale già si innestava su svariati atti di *soft law* comunitari, mediante i quali erano stati definiti la *ratio*, l'oggetto e l'ambito di applicazione delle suddette regole. I principali obiettivi del nuovo possibile assetto, in particolare, attengono all'introduzione di un sistema di controllo che consenta di verificare la conformità dei sistemi di intelligenza artificiale ai valori e ai diritti fondamentali assicurati dall'Unione; alla definizione di un quadro regolatorio che assicuri uniformità e certezza del diritto, senza ostacolare investimenti nel settore dell'innovazione; alla costruzione di una *governance* efficace ai fini della sicurezza dei nuovi strumenti impiegati, scoraggiando, così, la frammentazione tra le varie legislazioni nazionali<sup>126</sup>.

La novità e la velocità che connotano il settore tecnologico in generale – e quello dell'IA in particolare – sono evidenti a tutti: da qui, la necessità di una specifica attività legislativa sul punto<sup>127</sup>. L'obiettivo principale perseguito non è, infatti, quello di impedire il progresso digitale, per paura di possibili esiti negativi, ma piuttosto quello di tutelare i diritti che potrebbero essere danneggiati o violati dai meccanismi di intelligenza artificiale, attraverso l'introduzione di un apposito processo di gestione del rischio, «con la duplice finalità di rendere i soggetti responsabili di ciò che fanno e [...] consapevoli del fatto che ci sarà una responsabilità e di ottenere informazioni su ciò che fanno, [...] al fine di correggere la tipica asimmetria informativa fra regolatore e regolato»<sup>128</sup>.

Ciò che rileva particolarmente è la preliminare valutazione del rischio da operare, al fine di definire una regolazione differenziata a seconda delle diverse ipotesi e dei diritti da garantire in gioco. In specie, si individuano tre tipologie di rischio: quello “inaccettabile”,

<sup>124</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 76-82.

<sup>125</sup> «On Friday, Parliament and Council negotiators reached a provisional agreement on the Artificial Intelligence Act. This regulation aims to ensure that fundamental rights, democracy, the rule of law and environmental sustainability are protected from high risk AI, while boosting innovation and making Europe a leader in the field. The rules establish obligations for AI based on its potential risks and level of impact»: così si testimonia sul sito del [Parlamento europeo](#), il 9 dicembre 2023.

<sup>126</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 83.

<sup>127</sup> Al fine di esaminare i problemi generati in diversi ambiti dall'applicazione dell'intelligenza artificiale si vedano i contributi di A. PAJNO - F. DONATI - A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, voll. I, II e III, Bologna, il Mulino, 2022; G. CERRINA FERONI - C. FONTANA - E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, il Mulino, 2022 e T.E. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in *BioDiritto*, n. 1, 2022.

<sup>128</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 84.

“alto” e “basso” o “minimo”, tutti sottoposti a dissimili obblighi, a seconda della gravità del pericolo di effetti nocivi<sup>129</sup>.

Particolarmente problematica appare, anche in questo caso, l'applicazione dell'IA ai processi decisionali di vario genere, con rilevanti ripercussioni sia sul trattamento dei dati degli utenti che si interfacciano con queste strutture sia sull'esercizio di diritti fondamentali da parte dei cittadini. In tale prospettiva, si prevede l'istituzione di un Comitato europeo per l'intelligenza artificiale, cui è attribuito il compito di vigilare sull'attuazione del regolamento, sulla cooperazione tra le autorità nazionali di controllo e di consulenza e la funzione di raccolta e diffusione delle migliori pratiche tra gli Stati membri. In questo settore è, altresì, centrale l'attività di controllo svolta dalle autorità nazionali esistenti sull'operato dei privati. Questi organi hanno, infatti, il potere di accedere a tutti i dati e le informazioni rilevanti detenuti dai fornitori dei sistemi di intelligenza artificiale, ivi compreso il codice sorgente impiegato, altrimenti secretato. Questi ultimi dispongono, poi, di prerogative sanzionatorie vere e proprie, da esercitare secondo le disposizioni adottate da ciascuno Stato membro, che devono essere notificate anche alla Commissione<sup>130</sup>.

Soprattutto all'esito dei lavori delle Commissioni parlamentari sul testo si può evidenziare come sia stata riconosciuta la centralità dei valori e dei diritti fondamentali dell'Unione, enfatizzando l'importanza dell'affidabilità e dell'antropocentrismo dei sistemi di IA<sup>131</sup>, elementi che da tempo l'Europa sembra voler porre alla base della regolazione del mondo digitale<sup>132</sup>.

Non stupisce, dunque, che sia attribuita speciale rilevanza alle radici costituzionali comuni ai diversi Stati membri, in una prospettiva di «costituzionalismo precauzionale», che impone di anticipare la protezione di queste prerogative rispetto all'uso degli innovativi strumenti tecnologici di cui si discorre<sup>133</sup>. Ciò appare dall'approvato emendamento al 1° considerando dell'atto unionale, in cui si evidenzia primariamente, tra i principali obiettivi, l'intento di «preservare i valori dell'Unione». Similmente, il considerando 9 *bis* raccomanda «un approccio coerente e antropocentrico a un'IA etica e affidabile, in linea con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e i valori su cui si fonda l'Unione».

Altra prescrizione che appare di assoluta primazia è l'art. 29 *bis*, che introduce, con riferimento agli operatori di sistema ad alto rischio, due specifiche attività da effettuare. Dapprima, dovranno porre in essere una specifica valutazione d'impatto sui diritti fondamentali, da realizzare prima di mettere in servizio il sistema, considerando i soggetti coinvolti nei meccanismi di cui si tratta, la conformità del sistema con il diritto comunitario

<sup>129</sup> Si sono espressi sull'analisi della proposta di regolamento europeo, soffermandosi sulla *ratio* e gli obiettivi dello stesso, *ex multis*, C. CASONATO - B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *BioDiritto*, n. 3, 2021; F. RODI, *Gli interventi dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale e robotica: problemi e prospettive*, in G. ALPA (a cura di), *Diritto e intelligenza artificiale*, Pisa, Pacini, 2020, 187-210 e G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, n. 4, 2022.

<sup>130</sup> L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit., 92-93.

<sup>131</sup> I. DEL GIGLIO, *Valutazione della performance mediante tecniche di People Analytics. Privacy in employment, controllo o innovazione?*, in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, n. 3, 2021, 128-129.

<sup>132</sup> A. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in *Federalismi. Focus Lavoro, persona, tecnologia*, n. 25, 2023, 135.

<sup>133</sup> A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioDiritto*, n. 1, 2019, 87.

e nazionale in tema di diritti fondamentali e l'impatto ragionevolmente prevedibile sui medesimi. In secondo luogo, dovranno tenere in considerazione la tutela della riservatezza e la protezione dei dati personali.

Tutto ciò considerato, è importante sottolineare come risulti centrale il ruolo svolto dall'Unione europea che, nel panorama giuridico attuale, si ritrova ad essere la prima ad agire, con un approccio armonizzato e integrato con i privati, per tutelare l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, come, in specie, il diritto di voto, ampiamente e latamente inteso<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Sull'importanza del "nuovo approccio" dell'Unione, consistente in una tecnica di armonizzazione per gradi, rinviando a soggetti privato l'attuazione delle politiche definite negli atti normativi europei, si veda M.E. BARTOLONI, *La regolazione privata*, cit., 70, laddove si rinvia a M. HIEMSTRA - L. SENDEN, *Private Regulation in the Internal Market: Assessing European Technical Standardisation Through a Citizen's Eye*, in M. DE COCK BUNIHNG - L. SENDEN (a cura di), *Private Regulation and Enforcement in the EU*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2020, 57. In specie, in merito alla centralità dell'apporto della normazione europea, L. CALZOLAIO, *Dalla protezione dei dati personali all'ordinamento dei dati (l'evoluzione del diritto cinese e del diritto europeo dei dati)*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Processi democratici*, cit., 199 ss. Si sottolinea che si stanno intrecciando «i fili di una trama normativa unitaria che, in un'ottica complessiva di governo dell'ecosistema digitale, non sembra che stia del tutto confinandosi ai margini le questioni sociali rispetto agli imperativi economici»: così, A. ALAIMO, *Il Regolamento*, cit., 149.