



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE  
28 GENNAIO 2026

Profilazione e *micro-targeting* a scopo  
politico-elettorale nella prospettiva del  
diritto costituzionale

di Chiara Bertoldi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico  
Università del Piemonte Orientale

# Profilazione e *micro-targeting* a scopo politico-elettorale nella prospettiva del diritto costituzionale\*

di Chiara Bertoldi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico  
Università del Piemonte Orientale

**Abstract [It]:** Muovendo dalla trasformazione dei paradigmi comunicativi determinata dall'avvento della rete, il contributo si propone di esaminare le implicazioni derivanti dall'utilizzo degli strumenti di profilazione e di *micro-targeting* in ambito politico-elettorale, riflettendo su come questi incidano sul libero esercizio del diritto di voto e sull'integrità della composizione del discorso pubblico specificatamente nel contesto italiano, da ultimo valutando se e come il recente Regolamento (UE) 2024/900 sia in grado di rappresentare una adeguata soluzione normativa alle criticità individuate.

**Title:** Profiling and micro-targeting for political-electoral purposes from the perspective of Constitutional law

**Abstract [En]:** Moving from the transformation of communication paradigms brought about by the advent of the Internet, the paper aims at examining the implications deriving from the use of profiling and micro-targeting tools in the political-electoral sphere, reflecting on how they affect the free exercise of the right to vote and the integrity of the composition of the public discourse specifically in the Italian context, finally assessing whether and how the recent Regulation (EU) 2024/900 is able to represent an adequate regulatory solution to the critical issues identified.

**Parole chiave:** comunicazione politico-elettorale, discorso pubblico, diritto di voto, profilazione, *micro-targeting*

**Keywords:** political-electoral communication, public discourse, right to vote, profiling, micro-targeting

**Sommario:** 1. Premessa. 2. I sistemi di profilazione e *micro-targeting*. 3. Quando la comunicazione politica diventa una questione di *marketing*: profili di rilievo costituzionale delle nuove tecniche di condizionamento dell'elettore. 3.1. Il contesto mediatico e informativo italiano. 3.2. Quali rischi per il discorso pubblico... 3.3. ... e per l'esercizio del diritto di voto? 4. Il Regolamento (UE) 2024/900 come possibile soluzione alla trasfigurazione commerciale della comunicazione politico-elettorale.

## 1. Premessa

La diffusione dei messaggi politici appare storicamente condizionata dall'evoluzione degli strumenti e dei mezzi di comunicazione<sup>1</sup>. Il passaggio dalla stampa alla radio, alla televisione e, da ultimo, alla rete

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> G. STEGHER, *Da cittadini elettori a cittadini consumatori: osservazioni sull'importanza di regolare le campagne elettorali sui social media*, in *Nomos*, n. 1, 2023, p. 5. Per un approfondimento di carattere interdisciplinare sul rapporto tra politica e mezzi di comunicazione è possibile fare riferimento a J. ELLUL, *Propagandes*, Éditions Armand Colin, Paris, 1962; M.E. MCCOMBS, D.L. SHAW, *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, in *The Public Opinion Quarterly*, n. 2, 1972, pp. 176-187; E.S. HERMAN, N. CHOMSKY, *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988; J. BLUMLER, M. GUREVITCH, *The Crisis of Public Communication*, Routledge, London, 1995; J. STREET, *Mass Media, Politics and Democracy*, Red Globe Press, London, 2001; D.C. HALLIN, P. MANCINI, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; F. ESSER, B. PFETSCH (eds.), *Comparing Political Communication*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; A. CHADWICK, *The Hybrid*

Internet, mette in luce come il mezzo di comunicazione influisca in maniera significativa sul messaggio che veicola, incidendo sia sulle tempistiche di diffusione sia sulla platea dei potenziali destinatari<sup>2</sup>. In particolare, la rapida evoluzione del web ha determinato un cambiamento non sottovalutabile rispetto alle modalità di comunicazione dei partiti con i propri elettori e, più in generale, con l'opinione pubblica<sup>3</sup>. La peculiarità della rete rispetto agli altri mezzi di comunicazione appare riconducibile a due sue fondamentali caratteristiche, tra loro strettamente interconnesse, che sembrano renderla uno strumento di gran lunga migliore rispetto ai media tradizionali: la capacità di disintermediazione professionale, dalla quale consegue la marginalizzazione del ruolo dei soggetti intermedi<sup>4</sup>, e l'abbandono della dinamica unidirezionale tra rappresentanti e rappresentati<sup>5</sup>, con il conseguente consolidarsi di un dialogo aperto tra cittadini e forze politiche<sup>6</sup>. In questa maniera, l'avvento di Internet ha condotto all'alimentazione di un rapporto di scambio intenso e costante tra l'individuo e i diversi attori politici, determinando l'affermazione di «processi di inclusione in una sfera pubblica rinnovata e diversa da quella che conoscevamo»<sup>7</sup>, nell'ambito della quale si assiste – quantomeno in maniera parziale – alla ricollocazione

---

*Media System: Politics and Power*, Oxford University Press, Oxford, 2013; J.E. COHEN, *Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2019; S. BENTIVEGNA, D. CAMPUS, A. VALERIANI, *La comunicazione politica contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2024.

<sup>2</sup> G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, in *MediaLaws*, numero speciale, 2019, pp. 161 ss.

<sup>3</sup> Parte della dottrina ha osservato come l'avvento di Internet abbia provocato una «trasformazione che apparentemente nessun cambiamento, né con il passaggio dalla stampa al mezzo radiofonico, né con quello dalla radio al mezzo televisivo, ha saputo replicare secondo connotazioni altrettanto forti» (M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *DPCE*, n. 3, 2015, p. 867).

<sup>4</sup> O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, n. 3, 2019, pp. 114-115.

<sup>5</sup> Così superando l'impiego dei sistemi di comunicazione politica in chiave statica, ovvero caratterizzati «da un basso grado di coinvolgimento dell'elettorato dei cittadini» (F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008, p. 8).

<sup>6</sup> I. CORCHIA, *La democrazia nell'era digitale*, Le Lettere, Firenze, 2011, p. 181, ove l'Autore rileva come «l'uso generalizzato delle piazze virtuali potrebbe aprire dei nuovi spazi di comunicazione, consentendo ai cittadini di contribuire permanentemente a selezionare le priorità, migliorare l'elaborazione discorsiva dei problemi, enunciare e adottare posizioni autonome su una grande varietà di temi, negoziare interessi coinvolti, assumere adeguate decisioni, organizzare gli interventi e valutare le politiche realizzate».

<sup>7</sup> S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari, 2004, p. X. Sebbene l'intuizione di Rodotà colga l'emergere di nuove forme di partecipazione mediate dal web, la riflessione si colloca in contesto antecedente all'emersione delle piattaforme digitali e dei *social network* – uno scenario caratterizzato principalmente dalla comunicazione orizzontale tipica della prima fase dell'Internet partecipativo. Le trasformazioni intervenute negli anni successivi, segnate dallo sviluppo del *mobile Internet* e dall'introduzione di architetture algoritmiche e logiche di profilazione, hanno profondamente modificato le dinamiche della sfera pubblica digitale, come illustrato in numerosi studi recenti, tra i quali, Z. PAPACHARISSI, *Affective publics and structures of storytelling: sentiment, events and mediativity*, in *Information, Communication & Society*, n. 3, 2016, pp. 307-324; J. VAN DIJCK, T. POELL, M. DE WAAL, *The Platform Society*, Oxford Academic, New York, 2018; T. GILLESPIE, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*, Yale University Press, London, 2018; N. COULDRY, U.A. MEJIAS, *The Costs of Connection: How Data Is Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism*, Stanford University Press, Stanford, 2019; O. KELM *et al.*, *How algorithmically curated online environments influence users' political polarization: Results from two experiments with panel data*, in *Computers in Human Behavior Reports*, n. 12, 2023, pp. 1-8; C. CHUECA DEL CERRO, *The power of social networks and social media's filter bubble in shaping polarization: an agent-based model*, in *Applied Network Science*, n. 1, 2024, pp. 1-32.

del processo di formazione dell'opinione pubblica<sup>8</sup>. Contrariamente ai media tradizionali, le piattaforme digitali consentono agli utenti di condividere le proprie opinioni in maniera diretta, capillare e diffusa, apparendo in grado di realizzare un ampio contraddittorio<sup>9</sup>, idoneo a porsi come fondamento del pluralismo informativo<sup>10</sup>. A sua volta, questo profilo ha portato parte della dottrina a ritenere come le tecnologie digitali possiedano un potenziale intrinsecamente democratico<sup>11</sup>, in grado di favorire dinamiche di *empowerment* dal basso e ad ampliare gli spazi della partecipazione politica<sup>12</sup>.

Posto in questi termini, l'avvento della rete si presenta come un fenomeno estremamente positivo sia rispetto alla più generale libertà di espressione che con specifico riguardo alla comunicazione tra elettorato passivo e attivo.

Tuttavia, gli aspetti finora considerati rappresentano soltanto una delle facce della medaglia, celando le zone d'ombra e le criticità che la rete, quale strumento di comunicazione, presenta rispetto sia al libero convincimento dell'elettore sia alla composizione del discorso pubblico – entrambi elementi fondamentali per la tenuta del sistema democratico. Detto altrimenti, la tecnologia digitale costituisce sì un «seme nel quale è racchiuso un potenziale elevato di espressione delle libertà democratiche, ma si deve rimanere coscienti del rischio che ad una teorica rivitalizzazione delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione si sostituisca un concreto svuotamento di queste»<sup>13</sup>.

Con riguardo al primo aspetto di peculiarità del web, se è vero che quest'ultimo ha portato alla consistente riduzione del ruolo dei soggetti intermedi, occorre però specificare che la stessa ha riguardato unicamente

---

<sup>8</sup> A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, numero speciale 1, 2017, pp. 13 ss.

<sup>9</sup> In questa maniera realizzando «le condizioni perfette per lo sviluppo della concorrenza in un ideale "mercato delle idee", portando a compimento il modello liberale-classico in tema di libertà d'espressione: più idee sono in circolazione e in concorrenza fra loro, più facilmente è possibile, per tutti e per ciascuno, operare fra queste una selezione, formarsi un libero convincimento e avvicinarsi alla "verità"» (N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un' "Autorità Pubblica della Verità"?*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, p. 13).

<sup>10</sup> F. DONATI, *Democrazia, pluralismo delle fonti di informazione e rivoluzione digitale*, in *Federalismi.it*, 20 novembre 2013.

<sup>11</sup> Emblematico è, in questo senso, il contributo di H. MARGETTS, P. JOHN, S. HALE, T. YASSERI, *Political turbulence: how social media shape collective action*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

<sup>12</sup> Secondo Grossman l'avvento di Internet avrebbe determinato una maggiore partecipazione degli individui al dibattito politico (L.K. GROSSMAN, *La repubblica elettronica*, Editori Riuniti, Roma, 1997). In direzione contraria, la letteratura più recente, anche mediante l'ausilio di studi empirici, ha dimostrato che il saldo netto della svolta della comunicazione digitale vada nel senso opposto; il riferimento è, in particolare, a S. VAIDHYANATHAN, *Antisocial Media: How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2018; N. PERSILY, *The Internet's Challenge to Democracy: Framing the Problem and Assessing Reforms*, Kofi Annan Foundation, 2019; B. SANDER, *Democratic Disruption in the Age of Social Media: Between Marketized and Structural Conceptions of Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, n. 1, 2021, pp. 159-193; N. OKIDEGBE, *The Democratic Potential of Algorithms?*, in *Connecticut Law Review*, n. 4, 2022, pp. 739-786; S. GONZÁLEZ BAILÓN, Y. LELKES, *Do Social Media Undermine Social Cohesion? A Critical review*, in *Social Issue and Policy Review*, n. 1, 2023, pp. 155-180.

<sup>13</sup> N. LAURENTI COLLINO, *La webpolitica: la democraticità delle nuove forme di democrazia partecipativa*, in *Nomos*, n. 1, 2020, p. 19, la quale a sua volta opera un richiamo a M. CUNIBERTI, *Le libertà politiche nell'era digitale*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero. La libertà di informazione e la democrazia costituzionale*, vol. II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 153-171.

una particolare categoria di intermediari, ovvero quella professionale, nella quale rientrano editori e giornalisti<sup>14</sup>. In maniera inversamente proporzionale alla marginalizzazione di questi soggetti, si è assistito a un'enorme concentrazione di potere in capo agli intermediari imprenditoriali<sup>15</sup>.

Rappresentando le piattaforme digitali – quali Google, Facebook, TikTok e X – il mezzo mediante il quale gli utenti condividono e acquisiscono informazioni *online*, esse incidono in maniera diretta sia sulla diffusione dei contenuti sia sulle condizioni alle quali questi sono accessibili, allontanando la rete dall'immaginario ideale di *agorà* virtuale<sup>16</sup>. Sebbene la normativa vigente<sup>17</sup> prenda le distanze dal precedente approccio basato sul *laissez-faire*<sup>18</sup>, la stessa, prevedendo un regime di responsabilità limitata per i prestatori di servizi digitali che trasmettono o memorizzano temporaneamente i contenuti generati dagli utenti<sup>19</sup>, indirettamente incentiva condotte di rimozione preventiva o automatica dei contenuti. Invero, le piattaforme, al fine di minimizzare il rischio di essere ritenute responsabili, tendono a rimuovere i contenuti la cui natura illecita è spesso solamente apparente, senza operare alcun tipo di bilanciamento dei diritti in gioco, come invece effettuerebbe un soggetto pubblico, così portando alla sostanziale rimessione, in capo ad attori privati, della facoltà di prendere decisioni circa la libertà di espressione e il diritto di informazione degli individui<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> In proposito è stato osservato come di «gli attori politici e culturali tradizionali non si sono accorti che, nell'apparente vuoto sociale di una comunicazione pubblica disintermediata, si inseriscono nuovi operatori in grado di creare meccanismi di consenso nei social e attraverso di essi, sfruttando maglie e connessioni che solo qualche anno fa sembravano innocue, veicolando messaggi semplici, schematici, di immediata comprensione, a prescindere dalla loro fondatezza» (B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019, p. 3), così contribuendo alla riduzione dell'affidabilità delle informazioni condivise, non essendo le stesse sottoposte al vaglio di veridicità degli intermediari professionali (J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2023, p. 5).

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulle ragioni della nascita del potere privato delle piattaforme digitali sia consentito rimandare a C. BERTOLDI, *Il diritto all'informazione fra poteri pubblici e privati*, in L. CONTE, C. BERTOLDI, M. CAVINO, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Libertà d'informazione. Percorsi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 13-20.

<sup>16</sup> Immaginario in forza del quale esse sono ritenute in grado di «esaltare e di rafforzare la vita democratica delle società contemporanee» (F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit., p. 4). Sul punto è inoltre possibile fare riferimento ad A. BARBERA, *Prefazione*, in G. GARDINI (a cura di), *La disciplina della campagna elettorale*, Cedam, Padova, 1996, pp. XIII-XVI.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU L 277/1).

<sup>18</sup> Il riferimento è, in particolare, alla disciplina di cui agli articoli 12 e 13 della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (direttiva sul commercio elettronico) (GU L 178/1).

<sup>19</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento (UE) 2022/2065, le piattaforme che svolgono attività di *hosting* non sono ritenute responsabili dei contenuti illeciti in esse presenti, a condizione che non abbiano conoscenza effettiva dell'illiceità degli stessi oppure, una volta avuta tale conoscenza, agiscano prontamente per rimuoverli o disabilitarne l'accesso.

<sup>20</sup> J. GRIMMELMANN, *Speech Engines*, in *Minnesota Law Review*, n. 98, 2014, p. 868. Il potere delle piattaforme risulta inoltre acuito dalla libertà di cui esse dispongono rispetto alla regolamentazione delle condizioni alle quali gli utenti possono accedere alle informazioni e condividere contenuti in rete (M. MONTI, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, pp. 811 ss.). La questione si pone principalmente rispetto alle condizioni stesse di utilizzo della piattaforma, contratti in forza dei quali le *big corporation* stabiliscono unilateralmente le condizioni di condivisione, trattamento e trasferimento dei dati degli utenti sia nella piattaforma che al di fuori di questa, e che

Pertanto, i prestatori di servizi digitali, lungi dall'essere dei meri intermediari, imparziali nella condivisione dei contenuti, sono oggi soggetti che dispongono di enormi poteri rispetto ai messaggi trasmessi in rete, ivi necessariamente compresi quelli politici.

Le considerazioni riportate conducono a ritenere come, in realtà, anche il secondo elemento positivo di specificità della rete, ovvero lo scambio diretto tra forze politiche ed elettorato attivo, sia solo apparente. La dipendenza delle *big corporation* dalla massimizzazione del profitto conduce all'applicazione, anche in campo politico, di tutti quegli strumenti impiegati dalle piattaforme in ambito commerciale e tra i quali spicca, per le caratteristiche sulle quali ci si soffermerà nelle pagine seguenti, la profilazione degli utenti al fine di condurre campagne di *micro-targeting* mirate, volte a predirne e condizionarne i comportamenti, rendendo dunque la comunicazione tra cittadino e rappresentanti eletti estremamente mediata e condizionata. La diffusione dell'impiego delle tecniche di *marketing* in ambito politico appare esacerbata, in un'ottica circolare che si autoalimenta, dal fatto che l'utilizzo massiccio dei *social network* ha determinato un'interazione continuativa dell'individuo con la vita politica del Paese, conseguentemente amplificando la circostanza che «ci si ritrovi costantemente immersi in una campagna elettorale *permanente*, in modo molto più spiccato rispetto al passato»<sup>21</sup> e, pertanto, la necessità di creare e mantenere il consenso<sup>22</sup>.

Lungi dal rappresentare uno spazio neutrale di partecipazione, la rete appare dunque configurarsi come un ambiente strutturalmente condizionato da logiche di profitto e da asimmetrie informative che influenzano in modo decisivo l'effettività dei diritti e delle garanzie sui quali si regge il modello democratico.

---

dall'utente devono essere accettate, senza alcuna possibilità di deroga, per accedere al servizio. Contrariamente a quanto avviene in altri settori dell'ordinamento ove è diffuso l'impiego di questa particolare tipologia di contratti – e dove le parti devono agire giudizialmente per far valere le clausole in seguito a una loro violazione –, le piattaforme *online* hanno il potere di renderle immediatamente efficaci mediante tecniche dirette di *enforcement* quali la rimozione o il blocco dei contenuti pubblicati dall'utente e il *ban* di quest'ultimo dall'utilizzo della piattaforma. In questa maniera, gli oligopolisti del web hanno quindi il potere di far valere direttamente i propri diritti senza la necessaria intermediazione del potere dello Stato, di fatto regolamentando in maniera unilaterale il diritto all'informazione e la libertà di espressione degli individui (M. AMMORI, *The «New» New York Times: Free Speech Lawyering in the Age of Google and Twitter*, in *Harvard Law Review*, 2014, pp. 2259 ss.).

<sup>21</sup> M. LADU, *La costruzione del consenso politico-elettorale e l'utilizzo dei social media nell'epoca della "disintermediazione democratica"*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2022, p. 193. Corsivo nel testo della citazione.

<sup>22</sup> La linea di confine tra comunicazione politica, intesa in modo generico, e comunicazione elettorale, quale strumento strettamente funzionale alla consultazione elettorale, si è nel corso del tempo sempre di più assottigliata. La frammentazione dei momenti elettorali, congiuntamente alla loro maggiore distribuzione in lassi temporali ravvicinati, e la diffusione dell'uso dei *social network* da parte sia dei cittadini che delle forze politiche ha fatto venire meno la distinzione tra le due tipologie di comunicazione. Conseguentemente, al fine di mantenere il consenso, la propaganda politica si è trasformata in una propaganda permanentemente elettorale. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a S. BLUMENTHAL, *The permanent campaign: inside the world of elite political operations*, Beacon Press, Boston, 1980; F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 126 ss.; ID., *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1996, pp. 383 ss.

Partendo da queste premesse, lo scritto, dopo l'analisi delle caratteristiche degli strumenti di profilazione e di *micro-targeting*, si propone di esaminarne le implicazioni in ambito politico-elettorale, riflettendo su come questi incidano sul libero esercizio del diritto di voto e sull'integrità della composizione del discorso pubblico alla luce delle concrete condizioni del contesto italiano, da ultimo valutando se e come il recente Regolamento (UE) 2024/900 sia in grado di rappresentare una adeguata soluzione normativa alle criticità individuate.

## 2. I sistemi di profilazione e *micro-targeting*

Nel contesto dell'economia digitale contemporanea, le strategie di *marketing* hanno conosciuto una profonda trasformazione, passando da modelli comunicativi rivolti ad ampie fasce di popolazione a tecniche sempre più sofisticate di personalizzazione dei messaggi.

Ad avere innescato questa transizione è stata la scoperta dell'enorme potenziale racchiuso nella raccolta e nel trattamento della mole di dati in parte ceduti volontariamente dagli utenti per usufruire, a titolo gratuito, dei diversi servizi della rete (come, ad esempio, i *social network* o i servizi di *e-commerce*) e in parte derivanti dalle interazioni che l'individuo ha con gli stessi sistemi informatici<sup>23</sup>. Mentre, infatti, l'estrazione di un singolo dato di un utente presenta, di norma, un rilievo limitato, la raccolta di ampie quantità di dati è estremamente rilevante in quanto tramite il loro trattamento è possibile creare *pattern* comportamentali idonei a definire ogni singolo *user*, prevedendo con alta probabilità le azioni future dello stesso sulla base delle sue scelte precedenti<sup>24</sup>. Non è dunque difficile comprendere il passaggio successivo dello schema prefigurato, che si sostanzia nella subordinazione della finalità predittiva<sup>25</sup> del trattamento dei c.d. *big data*<sup>26</sup> al condizionamento delle azioni dei soggetti a cui i dati si riferiscono<sup>27</sup>.

Rispetto alla possibilità di influenzare e manipolare i comportamenti individuali è la profilazione a rivestire un ruolo chiave<sup>28</sup>. Con questo termine si fa riferimento a uno «*specific data mining methods*»<sup>29</sup>, volto

<sup>23</sup> Cfr. H.R. VARIAN, *Computer Mediated Transactions*, in *100 American Economic Review*, n. 1, 2010, pp. 1-10; J. BARBERIS, *From fintech to tech: data is the new oil*, in *The Asian Banker*, 16 maggio 2016; J. VANIAN, *Why data is the new oil*, in *Fortune*, 11 luglio 2016.

<sup>24</sup> A. PIERUCCI, *Elaborazione dei dati e profilazione delle persone*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 414.

<sup>25</sup> J.M. BALKIN, *The three laws of robotics in the age of Big Data*, in *Ohio State Journal*, 2017, pp. 1217 ss.

<sup>26</sup> Definibili come «grandi aggregazioni di dati ovvero frammenti elementari di informazioni, spesso di carattere personale, che non possono essere processati o analizzati con i tradizionali strumenti di analisi richiedendo l'utilizzo di potenti *software* e algoritmi» (B. RABAI, *I "big data" nell'ecosistema digitale: tra libertà economiche e tutela dei diritti fondamentali*, in *Amministrazione*, n. 3, 2017, p. 407). Per una riflessione su alcune delle principali sfide poste dai *big data* in ambito giuridico è possibile fare riferimento a J. CANNATACI, V. FALCE, O. POLLICINO (a cura di), *Legal challenges of big data*, Elgar, Cheltenham, 2020.

<sup>27</sup> A. PENTLAND, *The death of individuality: what really governs your actions?*, in *New Scientist*, 2014, pp. 30-31.

<sup>28</sup> D. HELBING, *Towards Digital Enlightenment: Essays on the Dark and Light Sides of the Digital Revolution*, Springer, Cham, 2018, p. 50.

<sup>29</sup> F. BOSCO, N. CREEMERS, V. FERRARIS, G. GUAGNIN, B.J. KOOPS, *Profiling technologies and fundamental rights and values: regulatory challenges and perspectives from European Data Protection Authorities*, in S. GUTWIRTHG, R. LEENES, P.

a «processare automaticamente dati personali e non personali, con lo scopo di sviluppare conoscenza predittiva sotto forma di profili che possono essere poi applicati per assumere decisioni»<sup>30</sup>. Sul piano giuridico, l'art. 4 del Regolamento generale sulla protezione dei dati (meglio noto come GDPR) ne offre una definizione più circoscritta, che si limita a prendere in considerazione i soli dati personali<sup>31</sup>, seppur sottolineandone la finalità predittiva<sup>32</sup>. La conseguenza dell'impiego di questi strumenti si riverbera necessariamente sull'intimità e manipolabilità della persona, che «non solo è sempre più trasparente ma anche sempre più digitalizzata e profilata»<sup>33</sup>.

Il recente sviluppo di sistemi articolati e complessi di intelligenza artificiale ha rappresentato un fattore di forte spinta rispetto alla maggiore precisione delle operazioni di profilazione degli utenti in rete. In particolare, la tecnologia di *machine learning*<sup>34</sup> e di *deep learning*<sup>35</sup> sulla quale la stessa si fonda ha incrementato

---

DE HERT (eds.), *Reforming European data protection law*, Springer, Dordrecht, 2015, p. 8. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a M. HILDEBRANDT, *Profiling and AML*, in K. RANNENBERG, D. ROYER, A. DEUKER (eds.), *The future of Identity in Information Society. Challenges and Opportunities*, Springer, Dordrecht, 2009, pp. 273-310; D. CHEN, S.P. FRAIBERGER, R. MOAKLER, F. PROVOST, *Enhancing transparency and control when drawing data-driven inferences about individuals*, in *Big data*, n. 3, 2017, pp. 197-212; M. BUCHI, E. FOSCH VILLARONGA, C. LUTZ, A. TAMÒ-LARRIEUX, S. VELIDI, S. VIJJOEN, *Chilling Effects of Profiling Activities: Mapping the Issues*, in *Computer Law & Security Review*, n. 36, 2020, pp. 1-15.

<sup>30</sup> V. FERRARIS, *La profilazione e i suoi rischi*, in *Filosofia del diritto e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca tra teoria e pratica*, Arcane, Roma, 2015, p. 70.

<sup>31</sup> Per un approfondimento sulle questioni definitorie relative alla nozione di dato rilevante nella regolazione europea è possibile fare riferimento, *ex multis*, a R. GELLERT, *Comparing Definitions of Data and Information in Data Protection Law and Machine Learning: A Useful Way Forward to Meaningfully Regulate Algorithms?*, in *Regulation & Governance*, n. 1, 2022, pp. 156-176; N. PURTOVA, G. VAN MAANEN, *Data as an Economic Good, Data as Commons, and Data Governance*, in *Law, Innovation and Technology*, n. 1, 2024, spec. pp. 5-8.

<sup>32</sup> In particolare, la norma definisce la profilazione come «qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica» (art. 4, Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119/1)).

<sup>33</sup> G. FIORIGLIO, *Sorveglianza e controllo nella società dell'informazione*, in *Nomos*, n. 2, 2014, p. 1. Cfr. G. D'IPPOLITO, *Profilazione e pubblicità targetizzata on line. Real-Time Bidding e behavioural advertising*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 20, il quale mette in luce la pericolosità del connubio, sempre più stringente, tra profilazione e attività di *marketing*.

<sup>34</sup> Il *machine learning* identifica l'insieme di tecniche improntate allo sviluppo di algoritmi e modelli in grado di apprendere dai dati, migliorando progressivamente le proprie prestazioni nell'esecuzione di specifici compiti senza essere esplicitamente programmati per ciascuna attività. Attraverso l'analisi statistica di grandi quantità di dati, questi sistemi individuano *pattern* ricorrenti, effettuano previsioni e prendono decisioni, adattandosi all'evoluzione delle informazioni disponibili (A. VASUKI, S. GOVINDARAJU, *Deep neural networks for image classification*, in D.J. HEMANTH, V.V. ESTRELA (eds.), *Deep learning for image processing applications*, IOS Press, Amsterdam, 2017, pp. 17 ss.).

<sup>35</sup> Il *deep learning* costituisce un sottoinsieme dell'apprendimento automatico (*machine learning*) che si basa sull'impiego di reti neurali artificiali profonde, costituite da numerosi strati di nodi interconnessi. Questo approccio consente al sistema di apprendere rappresentazioni gerarchiche dei dati, migliorando progressivamente le proprie prestazioni nell'analisi e nel riconoscimento di *pattern* complessi, senza la necessità di un'esplicita programmazione delle regole. Grazie alla sua capacità di elaborare grandi quantità di informazioni, il *deep learning* è alla base di molte applicazioni avanzate dell'intelligenza artificiale, come il riconoscimento vocale, la visione artificiale, la traduzione automatica e l'elaborazione del linguaggio naturale. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento (THE ROYAL SOCIETY,

la possibilità di elaborare dei profili ritagliati *ad hoc* sulla personalità dell'*user*, conseguentemente rendendo gli strumenti di profilazione maggiormente accurati e affidabili.

Proprio questi ultimi costituiscono la base dei c.d. sistemi di *micro-targeting*, i quali, mediante l'invio di pubblicità mirata e personalizzata all'utente, ne condizionano in maniera estremamente precisa i comportamenti futuri<sup>36</sup>. Evidenziando le correlazioni tra dati, «*these techniques are being used to shape the informational choice context in which individual decision-making occurs, with the aim of channelling attention and decision-making in directions preferred by the 'choice architect'*»<sup>37</sup>. In questo modo, il destinatario resta intrappolato all'interno di una bolla (la c.d. *filter bubble*<sup>38</sup>), ove non riesce ad accedere a contenuti di natura diversa proprio a causa della profilazione e personalizzazione delle informazioni che gli vengono proposte all'interno delle differenti piattaforme digitali<sup>39</sup>. La specializzazione della domanda e dell'offerta *online* produce un meccanismo dinamico di “causazione circolare cumulativa”, un sistema che si autoalimenta, dove «l'offerta di informazioni è la migliore (nel senso di più efficiente) risposta alla domanda di informazioni (e viceversa)»<sup>40</sup>. Questo fenomeno si verifica in ragione del fatto che le informazioni pubblicitarie indirizzate all'utente sono confezionate sulla base delle sue inclinazioni e scelte, determinando l'esclusione dei contenuti *web* da lui non condivisi e conseguentemente portando alla riduzione della dialettica interpersonale e alla polarizzazione sociale<sup>41</sup>.

In quest'ottica, al fine di massimizzare il rendimento degli investimenti pubblicitari<sup>42</sup>, il modello di *business* sviluppato dalle piattaforme digitali<sup>43</sup> necessita di «trattenere gli utenti all'interno delle piattaforme, o dei siti, affinché gli stessi utenti possano essere oggetto di messaggi pubblicitari»<sup>44</sup>. Detto modello intrinsecamente favorisce la produzione e diffusione di contenuti polarizzanti, emotivamente

---

*Machine learning: the power and promise of computers that learn by examples*, 2017, p. 5, testo consultabile sul sito di [The Royal Society](https://royalsocietypublishing.org/journal/rsos)).

<sup>36</sup> D. SUSSER, B. ROESSLER, H. NISSENBAUM, *Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World*, in *Georgetown Law Technology Review*, n. 1, 2019, pp. 29-33.

<sup>37</sup> K. YEUNG, 'Hypernudge': *Big Data as a mode of regulation by design*, in *Information, Communication & Society*, n. 1, 2017, p. 118.

<sup>38</sup> Il primo utilizzo del termine per descrivere il fenomeno è riconducibile a E. PARISER, *The filter bubble: what the Internet is hiding from you*, London, Penguin Books, 2011. Per un approfondimento sul punto è inoltre possibile fare riferimento a C.R. SUNSTEIN, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017.

<sup>39</sup> Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a S.U. NOBLE, *Algorithms of oppression: How search engines reinforce racism*, NYU Press, New York, 2018.

<sup>40</sup> M. DELMASTRO, A. NICITA', *Big Data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 72.

<sup>41</sup> Per approfondimenti sul tema è possibile fare riferimento a E. PARISER, *The filter bubble: what the internet is hiding from you, cit.*; B.W. ANSELL, D.J. SAMUELS, *Inequality and democratization: an elite-competition approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Luiss University Press, Roma, 2019.

<sup>42</sup> M. DELMASTRO, A. NICITA', *Big Data. Come stanno cambiando il nostro mondo, cit.*, pp. 23 ss.

<sup>43</sup> V.F. HENDRICKS, M. VESTERGAARD, *Reality Lost: Markets of Attention, Misinformation and Manipulation*, Springer, Cham, 2019, pp. 1-17.

<sup>44</sup> F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, p. 100.

coinvolgenti e, spesso, semplificati, nell'ambito dei quali un ruolo di rilievo è ricoperto dalle c.d. *fake news*, poiché più efficaci nel catturare l'attenzione e prolungare il tempo di permanenza *online*. La nascita delle stesse è stata infatti favorita «non già dalla rete *www*, ma da uno specifico modo di comunicare reso possibile dalla rete *www*: l'utilizzo dei *social networks*»<sup>45</sup>. Questi ultimi, infatti, hanno permesso a tutti i fruitori delle piattaforme di contribuire alla produzione di notizie in assenza di intermediari professionali, aprendo le porte a una massiccia diffusione di contenuti non veritieri, che non trovano alcun riscontro nella realtà<sup>46</sup>, il cui scopo è – appunto – quello di generare un maggior *engagement*, dove la veridicità dell'informazione passa in secondo piano rispetto alla sua capacità di “catturare l'attenzione”<sup>47</sup>.

### 3. Quando la comunicazione politica diventa una questione di *marketing*: profili di rilievo costituzionale delle nuove tecniche di condizionamento dell'elettore

La presenza di un confronto elettorale libero, competitivo e trasparente qualifica esso stesso il tipo di democrazia, tanto che la questione della trasparenza del mercato politico produce ricadute dirette sia sulla forma di governo che sulla forma di stato<sup>48</sup>. Il procedimento elettorale, quale momento cardine della democrazia rappresentativa, richiede il rispetto delle garanzie previste dalla Costituzione affinché il popolo possa esercitare la propria sovranità per mezzo dei suoi rappresentanti<sup>49</sup>. Pertanto, fondandosi il regime identitario tra governati e governanti sulla libertà<sup>50</sup>, perché la partecipazione del cittadino al discorso politico sia effettiva è necessario salvaguardarne la libertà nella formazione delle preferenze

<sup>45</sup> M. CAVINO, *Il triceratopo di Spielberg. Fake news, diritto e politica*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, p. 35.

<sup>46</sup> In proposito è stato osservato come «oggi più che mai, il vero potere globale è quello della conoscenza [ma] è in atto un colossale tentativo di alterare la conoscenza, operazione resa assai facile dalla diffusione globale, planetaria, delle ICT (*Information and Communication Technologies*). In modo apparentemente contraddittorio, le ICT favoriscono la “decentralizzazione” (“fai da te”: l'utente riceve e immette notizie) e contemporaneamente la “centralizzazione” dell'informazione (le notizie vengono “selezionate” algoritmicamente in base alle profilazioni dell'utente: OTT o *gatekeepers*) [...]». In tal modo, però, aumenta sia l'informazione sia la disinformazione» (A. SPADARO, *Potere globale*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 745).

<sup>47</sup> Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a M. BASSINI, G.E. VIGAVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, pp. 15 ss.; P. MORO, *La verità della finzione. Ambiguità e limiti delle fake news*, in *Etica per le professioni*, n. 3, 2017, pp. 19-32; F. LAGIOIA, G. SARTOR, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica*, cit., G. RUFFO, M. TAMBUSCIO, *Capire la diffusione della disinformazione e come contrastarla*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, pp. 73-84; G. SUFFIA, G. ZICCARDI, *Fake news, guerra dell'informazione ed equilibri democratici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2020, pp. 205-227. Secondo alcuni Autori, la normalizzazione della diffusione delle *fake news* ha portato alla nascita del concetto di “post-verità”, ovvero «la tendenza diffusa ad accogliere e difendere tutto ciò che ci emoziona e ci piace, anche se è un evidente falso» (E. LONGO, *Dai Big Data alle “bolle filtro”: nuovi rischi per i sistemi democratici*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2019 p. 31). Sul punto è possibile fare riferimento a G. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, pp. 91-105; M.S. SAWYER, *Post-Truth, Social Media, and the «Reab» as Phantasm*, in M. STENMARK, S. FULLER, U. ZACKARIASSON (eds.), *Relativism and Post-Truth in Contemporary Society*, Springer, Cham, 2018, pp. 55-69.

<sup>48</sup> G. STEGHER, *Da cittadini elettori a cittadini consumatori: osservazioni sull'importanza di regolare le campagne elettorali sui social media*, cit., p. 6.

<sup>49</sup> F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 8 ss.

<sup>50</sup> C. MORTATI, *Principi fondamentali. Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1982, pp. 5-6.

politiche, la quale sottende la possibilità di operare scelte consapevoli alla luce di uno spazio pubblico plurale e non polarizzato.

Proprio alla luce di questi presupposti, la riflessione dottrinale ha da tempo problematizzato le tecniche di propaganda politico-elettorale, mettendone in evidenza le potenziali ricadute distorsive sui meccanismi di partecipazione democratica<sup>51</sup>.

Sebbene lo stesso concetto di propaganda politico-elettorale sia mosso dalla finalità di «influire sulla volontà degli aventi diritto al voto»<sup>52</sup>, lo sviluppo e il perfezionamento degli strumenti di profilazione volti a predire e condizionare il comportamento degli individui in maniera estremamente penetrante appare aver accentuato drasticamente le preesistenti criticità, non limitandosi a orientare l'elettore rispetto al compimento di una sua libera scelta, ma operando un'influenza specifica e predeterminata<sup>53</sup>. Le tecniche di *micro-targeting*, nate per massimizzare l'efficacia della comunicazione commerciale, quando trasposte nel contesto del dibattito democratico finiscono per condizionare l'elettore in modo subdolo e pervasivo, frammentando l'opinione pubblica in bolle autoreferenziali e compromettendo la formazione del libero convincimento individuale<sup>54</sup> con metodi di condizionamento sottili – o, meglio, “invisibili”<sup>55</sup> – ma, allo stesso tempo, estremamente invasivi<sup>56</sup>, che determinano una «restrizione della libertà di scelta

---

<sup>51</sup> A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 593. L'Autore sottolinea l'inscindibile legame tra l'esistenza stessa della democrazia e il costante pericolo che, «con modalità ed effetti diversi, gli orientamenti del corpo elettorale vengano “manipolati”». Per un approfondimento di carattere storico sul punto è possibile fare riferimento, per quanto riguarda l'antichità, a M. SORDI, *Propaganda e confronto politico*, in A. D'ATENA, E. LANZILLOTTA (a cura di), *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo*, Carocci, Roma, 1998, pp. 57 ss. e, per quanto riguarda più specificatamente il colpo di Stato (sorretto da tecniche di manipolazione del pensiero) che colpì la democrazia ateniese nel 411 a.C., a P.A. TUCI, *La fragilità della democrazia. Manipolazione istituzionale ed eversione nel colpo di Stato oligarchico del 411 a.C. ad Atene*, LED Edizioni Universitarie, Milano, 2013. Per una lettura sul tema della manipolazione del consenso si rimanda invece a P. LAZARSFELD, B. BERELSON, H. GAUDET, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, Columbia University Press, New York, 1948; H. MARCUSE, *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Einaudi, Torino, 1967; H. MARCUSE, *Saggio sulla liberazione. Dall'“uomo a una dimensione” all'utopia*, Einaudi, Torino, 1969; V. PACKARD, *I persuasori occulti*, Einaudi, Torino, 1989; Y.N. HARARI, *21 lezioni per il XXI secolo*, Bompiani, Firenze, 2019.

<sup>52</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale (voce)*, cit., p. 126.

<sup>53</sup> G. DE GREGORIO, *From Constitutional Freedoms to the Power of the Platforms: Protecting Fundamental Rights Online in the Algorithmic Society*, in *European Journal of Legal Studies*, n. 2, 2019, pp. 66 ss.

<sup>54</sup> F.B. CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, in *Nomos*, n. 3, 2019, pp. 9-10, il quale rileva come la profilazione degli utenti a scopo commerciale in ambito politico abbia «creato nuove lesioni dei diritti, utilizzando questi profili psicologici per elaborare e diffondere propaganda subliminale particolarizzata», la quale si inserisce «all'interno di un contesto di radicalizzazione, frammentazione dello spazio pubblico, creazione di effetto bolla, disinformazione e falsificazione di notizie» che contribuisce a potenziarne l'efficacia.

<sup>55</sup> G. VILELLA, *E-Democracy: On Participation in the Digital Age*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2019, p. 16.

<sup>56</sup> È osservato come, in tema di profilazione, «la casistica offerta dagli operatori privati e pubblici è ormai vastissima, e pone di fronte a sistemi sempre più invasivi di controllo: si va dai gestori di centri commerciali che puntano ad installare apparati di “videosorveglianza intelligente”, in grado di registrare l'accesso e i movimenti delle persone mentre girano fra le vetrine, verificando ad esempio quanto tempo si soffermano di fronte ad ognuna di esse, così da spiarne i gusti e in qualche modo prevederne i comportamenti; fino alle amministrazioni comunali che installano sistemi di videosorveglianza per monitorare comportamenti anomali delle persone che attraversano una piazza o transitano su una via, con la conseguenza – se l'apparato è programmato per segnalare come anomalo il camminare oltre una certa velocità o il fermarsi oltre un certo numero di secondi – di indurre i cittadini, rispettivamente, a rallentare la propria andatura o

tale da far temere che la libertà, nel mondo virtuale, stia di fatto evaporando»<sup>57</sup>. In questo senso, il diffuso utilizzo di tali strumenti rischia di alterare profondamente l'equilibrio su cui si regge il sistema democratico, aprendo le porte a un modello in cui «pubblicità e democrazia risultano inseparabili e “al limite addirittura confondibili”»<sup>58</sup>, fino a condurre alla progressiva sottrazione del governo della società alla politica e al diritto per essere affidato alle dinamiche di mercato<sup>59</sup>.

Secondo il filosofo Byung-Chul Han questo scenario si sarebbe già realizzato. L'assimilazione della comunicazione politica a quella commerciale, causata dall'impiego delle tecniche di profilazione al fine di condizionare i comportamenti futuri degli individui, è ritenuta dall'Autore responsabile di una duplice trasformazione, che incide in maniera critica sul rapporto tra rappresentati e rappresentanti. La prima investe il cittadino, il quale, in una progressiva neutralizzazione della sua soggettività politica<sup>60</sup>, diviene consumatore: egli non è più parte attiva di un progetto collettivo, ma si limita a ricevere passivamente messaggi confezionati per intercettare le sue inclinazioni individuali, perdendo così la capacità di concorrere liberamente alla costruzione dell'interesse generale<sup>61</sup>. Allo stesso modo, seguendo l'ottica del consumo, i partiti politici diventano fornitori, che mirano a soddisfare i bisogni degli elettori, intesi come clienti di un servizio.

Se, da un lato, appare eccessivamente catastrofistico ritenere che l'era della “psicopolitica digitale”, che passa dalla sorveglianza passiva al controllo attivo, annunci «la fine della persona e della volontà libera»<sup>62</sup>, dall'altro, non è possibile negare come le dinamiche che nelle pagine precedenti sono state esposte, quando impiegate nel contesto della comunicazione politica-elettorale, siano in grado di porre serie minacce all'effettività delle garanzie su cui si fonda il processo democratico, di fatto «ostacolando funzioni essenziali dell'ordinamento costituzionale»<sup>63</sup>.

Al fine di interrogarsi su come sia possibile scongiurare il realizzarsi della trasfigurazione della comunicazione politica in un'operazione di *marketing* digitale, occorre comprendere in che misura le

---

a non restare a lungo immobili, proprio al fine di sfuggire alla segnalazione automatica» (G. BUSIA, *Le frontiere della privacy in Internet: la nuova corsa all'oro per i dati personali*, in O. POLLICINO, E. BERTOLINI, V. LUBELLO (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Arcane, Roma, 2013, pp. 14 ss.).

<sup>57</sup> P. PASSAGLIA, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Consulta online*, 26 giugno 2019, p. 8.

<sup>58</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale (voce)*, cit., p. 126.

<sup>59</sup> P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Points, Paris, 1989, p. III.

<sup>60</sup> G. GORI, *Social media ed elezioni. I limiti del diritto e il rischio di una modulated democracy*, in *Informatica e Diritto*, nn. 1-2, 2017, pp. 203 ss.; M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, n. 1, 2017, pp. 35 ss.

<sup>61</sup> B.C. HAN, *Psicopolitica*, nottetempo, Milano, 2024, p. 20, il quale osserva come «l'elettore in quanto consumatore non ha, oggi, alcun reale interesse per la politica, per la costruzione attiva della comunità. Non è disposto a un comune agire politico e neppure ne è capace: reagisce solo passivamente alla politica, criticando, lamentandosi, proprio come fa il consumatore di fronte a prodotti o a servizi che non gli piacciono». Corsivo nel testo della citazione.

<sup>62</sup> Ivi, p. 22.

<sup>63</sup> F.B. CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, cit., p. 13.

tecniche di profilazione incidono su quelli che sono gli elementi fondamentali e fondanti del sistema democratico, ovvero il libero esercizio del diritto di voto e l'integrità della composizione del discorso pubblico su cui esso si basa. In quest'ottica, preliminarmente necessaria appare una sintetica riflessione sulle coordinate socio-istituzionali entro cui tali dinamiche si innestano, così da ancorare la riflessione di carattere teorico-costituzionale al contesto fattuale.

### 3.1. Il contesto mediatico e informativo italiano

La ricostruzione degli elementi caratterizzanti il quadro entro cui si è storicamente strutturato il sistema informativo italiano – e, più nello specifico, quello attinente alla comunicazione politica – richiede di muoversi lungo due direttrici analitiche tra loro strettamente interconnesse. Da un lato, occorre considerare l'evoluzione dell'assetto del sistema mediatico nazionale, nelle sue dimensioni istituzionali, regolatorie e proprietarie, e il modo in cui esso ha inciso sul pluralismo e sulla circolazione delle informazioni. Dall'altro, risulta imprescindibile tener conto delle condizioni sociali e culturali che hanno concretamente modellato l'accesso all'informazione e la partecipazione al dibattito pubblico. Solo dall'analisi congiunta di tali direttrici è possibile comprendere il contesto di partenza su cui si innestano, in epoca più recente, le trasformazioni legate alla digitalizzazione della comunicazione politica.

Per quanto concerne la prima, l'assetto del sistema mediatico nazionale è stato a lungo caratterizzato da forme di concentrazione particolarmente accentuate e da un marcato controllo pubblico figlio del periodo fascista<sup>64</sup>; elementi che hanno continuato a incidere in maniera significativa sul pluralismo e sulla circolazione delle informazioni anche oltre la caduta del regime<sup>65</sup>. Sebbene l'entrata in vigore della Costituzione abbia segnato una forte cesura sul piano dei principi, tali retaggi hanno continuato a influenzare l'evoluzione della normativa successiva, in particolare quella relativa al settore radiotelevisivo. Prendendo quest'ultimo come esempio emblematico – in ragione della sua rapida diffusione come principale mezzo di informazione per gli italiani<sup>66</sup> – per la breve ricostruzione che si intende svolgere, la

---

<sup>64</sup> Il riferimento è, per la stampa, al r.d. 31 dicembre 1925, n. 2307 (il quale disciplinava il controllo statale sulla stampa periodica), al r.d. 26 marzo 1928, n. 384 (il quale istituiva l'albo professionale dei giornalisti) e al r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (il quale approvava il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, consolidando i poteri di polizia e di sequestro preventivo sulle pubblicazioni) mentre, per la radio, al r.d. 1° maggio 1924, n. 655 (il quale istituzionalizzava e centralizzava il controllo statale della radiofonia) e al r.d.l. 21 febbraio 1938, n. 246 (il quale disciplinava il pagamento del canone di abbonamento per l'utilizzo delle radioaudizioni).

<sup>65</sup> Cfr. G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Bari, 2000; F. ANANIA, *Breve storia della radio e della televisione*, Carocci, Roma, 2004; M. MORCELLINI (a cura di), *Il Medioevo italiano. Industria culturale, TV e tecnologie tra XX e XXI secolo*, Carocci, Roma, 2005; G. GUAZZALOCA, *Storia e storie della televisione in Italia. Il primato della politica*, in *Contemporanea*, n. 3, 2006, pp. 559-566; F. ANANIA, *Potere politico e mass media. Da Giolitti a Berlusconi*, Carocci, Roma, 2012.

<sup>66</sup> I dati raccolti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) mostrano come la quota di abbonati alla televisione sia passata repentinamente da 88.675 a 5.382.354 nel corso di un decennio, dal 1954 al 1964, per poi crescere costantemente fino a triplicarsi all'inizio degli anni Novanta, raggiungendo la soglia dei 15.001.516 abbonati; dati consultabili sul sito dell'[ISTAT](http://www.istat.it).

scelta di continuare ad affidare allo Stato il controllo esclusivo delle trasmissioni radiofoniche e televisive<sup>67</sup>, inizialmente giustificata dall'esigenza di garantire l'imparzialità dell'informazione e l'eguaglianza di accesso a un mezzo caratterizzato da forte capacità pervasiva, ha dato luogo a un monopolio pubblicistico fondato sulla preminenza della politica sul piano gestionale<sup>68</sup>. In tale contesto, la tutela del pluralismo – inteso unicamente quale pluralismo interno – non è stata affidata alla moltiplicazione delle fonti, bensì a strumenti di tipo correttivo, quali l'imposizione al servizio pubblico di obblighi di completezza e di garanzia del confronto politico<sup>69</sup>, con la conseguenza che «quando si è cercato di aprire la gestione del servizio pubblico a una pluralità orientamenti si è caduti nella lottizzazione, in una rappresentazione cioè del pluralismo fatta di molte parzialità sommate tra loro, in un rifiuto quasi pregiudizievole della neutralità»<sup>70</sup>.

Successivamente, l'apertura del mercato radiotelevisivo, avviata con l'introduzione di un sistema misto pubblico-privato e accompagnata da una stratificazione normativa spesso frammentaria<sup>71</sup>, non ha del

---

<sup>67</sup> In tale quadro, l'adozione del d.P.R. 26 gennaio 1952, n. 180 (rubricato “Approvazione ed esecutorietà della Convenzione per la concessione alla Radio Audizioni Italia S.p.a. del servizio di radioaudizioni e televisione circolare e del servizio di telediffusione su filo”), il quale attribuiva alla RAI la concessione in esclusiva del servizio radiotelevisivo per la durata di vent'anni, consolidava un assetto nel quale il Governo continuava a esercitare un ruolo centrale di indirizzo e controllo sulle radiodiffusioni. Il rapporto tra l'Esecutivo e il concessionario pubblico rimaneva infatti strutturalmente ancorato agli schemi giuridici già delineati dalla convenzione del 1927 e dalla successiva legislazione del periodo fascista, fondata su una logica concessoria di tipo pubblicistico, tale da concentrare in capo all'Esecutivo la funzione di arbitro esclusivo dell'accesso e dell'uso del mezzo. In tal modo, il modello radiofonico elaborato nel periodo fascista veniva sostanzialmente proiettato anche sul nascente mezzo televisivo, almeno fino alla riforma operata con la legge 14 aprile 1975, n. 103. Cfr. G. GUAZZALOCA, *La televisione è di tutti? I partiti politici e la gestione della RAI-TV negli anni Cinquanta*, in *Ricerche di storia politica*, n. 2, 2005, pp. 183-206.

<sup>68</sup> G. GUAZZALOCA, *Storia e storie della televisione in Italia*, cit., pp. 559-560.

<sup>69</sup> In particolare, la legge 14 aprile 1975, n. 103, nel ricomprendere tra i principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo quello del pluralismo politico-istituzionale, attribuiva alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi il compito di determinare gli indirizzi e i criteri relativi alle modalità di svolgimento delle principali trasmissioni di accesso al mezzo radiotelevisivo, quali “Tribuna politica”, “Tribuna elettorale”, “Tribuna sindacale” e “Tribuna stampa”, segnando il superamento del controllo esclusivamente governativo sul servizio pubblico e l'avvio di un modello di gestione fondato sulla centralità del Parlamento. Cfr. C. CHIOLA, *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, n. 7, 1975, pp. 15-28; R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 19 ss.; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in ID. (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979, pp. 2 ss.; C. CHIOLA, *Il Parlamento al vertice del servizio pubblico radiotelevisivo: Commissione bicamerale o di parlamentari?*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, n. 14, 1982, pp. 1-9; P.A. CAPOTOSTI, *Aspetti e tendenze della funzione di indirizzo e vigilanza sulla radiotelevisione*, in Centro di iniziativa giuridica Calamandrei (a cura di), *Il Servizio Pubblico Radiotelevisivo*, Jovene, Napoli, 1983, pp. 157-175; ID., *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, in P. BARILE, R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, Cedam, Padova, 1986, pp. 115-125.

<sup>70</sup> F. CHIARENZA, *Il cavallo morente. Storia della RAI. Con una postfazione dalla riforma ad oggi*, FrancoAngeli, Milano, 2002, p. 235.

<sup>71</sup> Il riferimento è, in particolare, alla legge 6 agosto 1990, n. 223 (la quale introduceva la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), alla legge 25 marzo 1993, n. 81 (e, in particolare, ai suoi artt. 28 e 29, i quali introducevano, per la prima volta, una disciplina specifica per l'accesso ai mezzi di informazione e della propaganda elettorale, anche se limitatamente alle campagne amministrative), alla legge 10 dicembre 1993, n. 515 (la quale regolamentava le campagne elettorali per la Camera e il Senato) – successivamente integrata in occasione del referendum del 1995 dal d.l. 20 marzo 1995, n. 85, reiterato ed emendato diverse volte senza però essere mai convertito in legge e, da ultimo, con il d.l. 17 maggio 1996, n. 266 (il quale delimitava la presenza televisiva dei partiti e dei candidati in

tutto superato le difficoltà derivanti dalla concentrazione proprietaria e dalla debolezza degli strumenti normativi legata al fenomeno del policentrismo regolatorio<sup>72</sup>, contribuendo a mantenere un quadro in cui il pluralismo delle fonti informative ha continuato a confrontarsi con limiti strutturali rilevanti.

I “vizi originari” dell’impianto della comunicazione politica all’alba del nuovo millennio appaiono dunque riconducibili alle criticità caratterizzanti lo sviluppo del sistema radiotelevisivo: «il duopolio Rai-Mediatset, con un servizio pubblico dominato da logiche di appartenenza politica e un competitore privato capace di drenare una grande parte delle risorse del mercato pubblicitario, impendendo di fatto lo sviluppo di reali concorrenti; la presenza “ingombrante” del proprietario di Mediaset nell’agorà politica; un uso esasperato delle tecniche della comunicazione commerciale anche per la propaganda politica, con il massiccio ricorso a *spot* pubblicitari in campagna elettorale, anche nelle reti private nazionali»<sup>73</sup>.

Significativa dello stretto nesso intercorrente tra radiotelevisione e politica è, in questa prospettiva, l’adozione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, la quale, nel tentativo di contenere le ricadute del potere mediatico sull’equilibrio del confronto democratico, ha introdotto una disciplina puntuale dei tempi e delle modalità della comunicazione politica, con particolare riguardo al periodo elettorale<sup>74</sup>. Sebbene la

---

occasioni delle elezioni del 1996) –, alla legge 31 luglio 1997, n. 249 (la quale istituiva l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)), e al d.gs. 31 luglio 2005, n. 177 (il quale, mediante l’adozione del Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici, riorganizzava la legislazione su emittenti televisive e radiofoniche). Cfr. E. ROPPO, R. ZACCARIA (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 1991; F. CARDARELLI, V. ZENO ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni*, Laterza, Bari, 1997; G. BONELLI, S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Giuffrè, Milano, 1999; O. GRANDINETTI, *La radiotelevisione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 1811 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *La disciplina della radiotelevisione nella società della comunicazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2004, pp. 325-334; A. PACE, *L’ordinamento della comunicazione*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2004, pp. 939-963; S. MICONI, *L’attività radiotelevisiva tra legislatore ordinario e Corte costituzionale: sintesi di un confronto*, in *Contratto e Impresa*, n. 2, 2005, pp. 767 ss.; A. FRIGNANI, E. PODDIGHE, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *La televisione digitale: temi e problemi. Commentario al D.Lgs. 177/05 (T.U. della Radiotelevisione)*, Giuffrè, Milano, 2006; O. GRANDINETTI, *Il Testo Unico sulla radiotelevisione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, pp. 121 ss.; F. BRUNO, G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Televisione, comunicazioni elettroniche*, editoria, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 3 ss.; A. CHIMENTI, *L’ordinamento radiotelevisivo italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; E. PONTAROLLO, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria*, in *Economia dei Servizi, Mercati, Istituzioni, Management*, n. 2, 2007, pp. 375-379; G. GARDINI, *Dal “servizio pubblico” al “sistema” radiotelevisivo: la breve storia di un grande fallimento*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2008, pp. 637-674; G.E. VIGEVANI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo*, in M. CUNIMBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G.E. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Percorsi di diritto dell’informazione*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 291-315; ID., *Appunti per uno studio sull’indipendenza del servizio pubblico radio-televisivo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 587-614; P. CARETTI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Il Mulino, Bologna, 2013; B. CARAVITA DI TORITTO, *Libertà dei mezzi di informazione, innovazione tecnologica, effetti sulla democrazia*, in *Nomos*, n. 2, 2015, pp. 47-53; R. DE LAURENTIIS, *La nuova riforma Rai: legge n. 220/2015 e il confronto europeo*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2016, pp. 2-38; O. GRANDINETTI, *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi*, in *MediaLaws*, n. 2, 2022, pp. 286-414; C. MAGNANI, *La “televisione” che verrà. Il testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA) a un primo sguardo d’insieme*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, n. 11, 2023, pp. 1-22.

<sup>72</sup> M. CAPPELLO, *Il perimetro istituzionale delle comunicazioni in Italia*, in S. ROLANDO (a cura di), *Politiche pubbliche per le comunicazioni*, Etas, Milano, 2009, p. 80.

<sup>73</sup> G.E. VIGEVANI, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLaws*, n. 1, 2024, p. 17.

<sup>74</sup> Per un approfondimento sul contesto che ha portato all’adozione della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è possibile fare riferimento a O. GRANDINETTI, *Par condicio*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano,

legge distingue tra programmi di comunicazione politica<sup>75</sup>, messaggi politici autogestiti<sup>76</sup> e programmi di informazione<sup>77</sup>, la *ratio* dell'intervento normativo è unitario: assicurare che l'accesso al mezzo radiotelevisivo avvenga secondo criteri di parità, imparzialità ed equità, così da garantire a tutte le formazioni politiche un trattamento non discriminatorio e, al contempo, tutelare il diritto dei cittadini a ricevere un'informazione corretta e pluralista. L'impianto della legge si fonda, dunque, sull'idea che, in un contesto mediatico segnato da forti asimmetrie, la tutela del pluralismo non possa essere affidata alle sole dinamiche di mercato, ma richieda l'introduzione di vincoli specifici in capo alle emittenti pubbliche e private. Dalle misure adottate dal decisore politico<sup>78</sup> si evince la funzione di supplenza che legge n. 28 del 2000 è chiamata a svolgere: essa si configura, infatti, come uno strumento volto più a compensare le distorsioni di un sistema radiotelevisivo profondamente squilibrato che non a rimuoverne le cause strutturali. In questo senso, la normativa sulla *par condicio* è apparsa, all'alba della sua adozione, come un "surrogato" regolatorio, destinato a mitigare gli effetti di un assetto mediatico che risultava difficilmente conciliabile con la lettura delle disposizioni della Carta fornita dalla giurisprudenza costituzionale<sup>79</sup>.

Anche la prassi che ha fatto seguito alla sua adozione non è risultata esente da criticità. Se, da un lato, le ambiguità presenti nel testo della legge e la progressiva stratificazione normativa hanno contribuito ad alimentare indirizzi dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) non del tutto univoci e

---

2006, pp. 4073 ss. e a R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, XI ed., Cedam, Padova, 2021, pp. 48 ss.

<sup>75</sup> Identificata dall'art. 2, co. 2, della legge n. 28 del 2000 nella «diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche» che, di norma, si svolgono in contraddittorio.

<sup>76</sup> Qualificati ai sensi dell'art. 3, co. 3, della legge n. 28 del 2000 nei messaggi che «recano la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica», così realizzando una propaganda unilaterale.

<sup>77</sup> Dei quali la legge non fornisce una esplicita definizione ma che possono essere identificati nei programmi radiotelevisivi aventi a oggetto tematiche di cronaca o di attualità e che sono riconducibili alla responsabilità di una testata giornalistica registrata.

<sup>78</sup> Accanto alle regole sulla parità di accesso, il legislatore ha previsto ulteriori prescrizioni di rilievo sistemico, quali il divieto di diffusione dei sondaggi politici ed elettorali nei quindici giorni antecedenti le consultazioni, una disciplina restrittiva della comunicazione istituzionale nel periodo elettorale e il divieto per le emittenti nazionali di trasmettere messaggi politici a pagamento (artt. 8 e 9 della legge n. 28 del 2000).

<sup>79</sup> G.E. VIGEVANI, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, cit., p. 18. Invero, l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale dei principi in materia di libertà di manifestazione del pensiero e di informazione ha svolto un ruolo decisivo nel ridisegnare l'assetto del sistema informativo, operando quale fattore di riequilibrio rispetto a un contesto ordinamentale ancora fortemente segnato da logiche di accentramento e di controllo pubblico. Come meglio si avrà modo di approfondire con riguardo, in particolare, al discorso pubblico, attraverso una lettura funzionalista dell'art. 21 della Costituzione, il Giudice delle leggi ha progressivamente ricondotto la libertà d'informazione a presidio essenziale del corretto funzionamento del sistema democratico, valorizzandone la dimensione non soltanto individuale, ma anche sistemica. L'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale ha così contribuito a scardinare l'idea di un controllo pubblico del sistema radiotelevisivo giustificato in sé, sostituendola con una concezione del pluralismo quale valore costituzionalmente necessario, da garantire tanto nella dimensione esterna – attraverso la pluralità delle fonti – quanto in quella interna, mediante l'equilibrio e l'imparzialità dell'informazione. In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha rappresentato uno snodo fondamentale nel processo di progressiva emersione di un modello di discorso pubblico più coerente con le esigenze della democrazia pluralista, pur muovendosi all'interno di un quadro normativo e istituzionale che continuava a risentire di strutturali resistenze al superamento delle logiche accentrate ereditate dal passato. In questo senso, significative sono, ex *multis*, le sentenze della Consulta n. 225 del 1974, n. 148 del 1981, n. 826 del 1988, n. 112 del 1993 e n. 420 del 1994.

coerenti<sup>80</sup>, dall'altro, l'evoluzione sia del sistema dei media che del sistema politico avvenuta nell'ultimo quarto di secolo ha minato l'efficacia della disciplina, conducendo alla circostanza che «il fulcro della *par condicio*, anche nella percezione dei soggetti interessati, si è spostato nel tempo dall'accesso alla comunicazione politica all'accesso all'informazione, relegando le trasmissioni di comunicazione politica in una posizione di sostanziale irrilevanza»<sup>81</sup>.

Le cause sono state dalla dottrina individuate, rispetto al sistema dei media, nei profondi mutamenti di cui lo stesso è stato investito non solo grazie all'avvento della rete, ma proprio a partire dal mezzo radiotelevisivo, in ragione del moltiplicarsi delle frequenze e dei canali disponibili e della progressiva mitigazione del tradizionale duopolio Rai-Mediaset<sup>82</sup>, oltre all'accentuazione delle caratteristiche di “multipolarità” dello strumento televisivo mediante la diffusione degli strumenti di *streaming*<sup>83</sup>. L'AGCOM ha in proposito rilevato come «l'evoluzione dei *format* dei programmi televisivi, intervenuta nell'ambito del più generale processo di cambiamento determinato dall'ampliamento dell'ecosistema mediale e dalle diverse modalità di consumo, ha comportato un'importante perdita di rilevanza della fattispecie, vanificandone il ruolo di baricentro della *par condicio* previsto dall'impianto della legge 28/2000»<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social, tra problemi “vecchi” e “nuovi” ma, per ora, tutti attuali*, cit., pp. 100 ss., il quale analizza alcune delle principali criticità emerse in relazione alla prassi applicativa dell'AGCOM rispetto ad aspetti chiave della normativa come, ad esempio, l'obbligo delle emittenti televisive di garantire nei programmi informativi la presenza dei soggetti politici.

<sup>81</sup> G. LASORELLA, *La “par condicio” televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, in *Nomos*, n. 2, 2025, p. 5.

<sup>82</sup> Come si evince dai dati riportati periodicamente sia nell'Osservatorio delle comunicazioni dell'AGCOM (consultabili sul sito dell'[AGCOM](#)) sia nelle Relazioni annuali dell'Autorità al Parlamento (analogamente consultabili sul sito dell'[AGCOM](#)). In particolare, gli ultimi dati disponibili per l'anno 2025 – contenuti nell'[Osservatorio n. 3 del 2025](#) – mostrano le seguenti percentuali *share* dei diversi gruppi televisivi: Rai 38,9%, Mediaset 34,7%, Warner Bros. Discovery 8,9%, Comcast/Sky 7,5%, Cairo Comm./La7 6,3% e altri 3,7%. Sebbene, come argomentato da parte della dottrina (in particolare da O. GRANDINETTI, *La par condicio nei programmi di informazione*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Mucchi Editore, Modena, 2018, pp. 201-220 e da G.E. VIGEVANI, M. CAZZANIGA, *Comunicazione politica e Costituzione tra televisione e piattaforme digitali*, in *MediaLans*, n. 1, 2024, pp. 14-31) questi dati siano ancora oggi significativi del potere detenuto da Rai e Mediaset, i dati relativi a singoli programmi, soprattutto, d'informazione, mostrano un quadro maggiormente eterogeneo. Queste informazioni consentono dunque di ritenere come la situazione attuale sia differente rispetto al momento di adozione della legge n. 28 del 2000 (G. LASORELLA, *La “par condicio” televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, cit., p. 5).

<sup>83</sup> Parallelamente, proprio nell'ottica di superare formalmente la concezione del sistema radiotelevisivo centrata esclusivamente sulla trasmissione lineare, estendendo il perimetro della regolazione ai servizi di media non lineari e, più in generale, all'ecosistema digitale della comunicazione audiovisiva, è stato adottato il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, recante il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Tuttavia, pur introducendo un impianto normativo maggiormente coerente con il contesto della convergenza tecnologica e riaffermando, in termini espliciti, i principi di pluralismo, imparzialità, obiettività e completezza dell'informazione, la normativa si inserisce in una traiettoria di continuità con le criticità storiche del sistema mediatico nazionale. Per un approfondimento sulla disciplina normativa è possibile fare riferimento a O. GRANDINETTI, *La tutela del pluralismo nel nuovo Testo unico sui servizi di media audiovisivi*, cit.; C. MAGNANI, *La “televisione” che verrà. Il testo unico dei servizi di media audiovisivi (TUSMA) a un primo sguardo d'insieme*, cit.

<sup>84</sup> AGCOM, *Segnalazione al Governo del 28 luglio 2023 ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, p. 23, consultabile sul sito dell'[AGCOM](#).

Per quanto concerne invece il sistema politico, le trasformazioni del sistema elettorale hanno concorso ad attenuare parzialmente l'impronta marcatamente maggioritaria che lo caratterizzava nei primi anni del nuovo millennio, con una conseguente significativa ridefinizione del peso politico dei singoli partiti all'interno delle coalizioni di riferimento, così conducendo la disciplina della *par condicio* a essere progressivamente parametrata non tanto allo spazio delle coalizioni nel loro complesso, quanto piuttosto a quello dei singoli soggetti politici, chiamati a competere tra loro anche all'interno delle medesime aggregazioni coalizionali<sup>85</sup>.

Alla luce delle considerazioni riportate è possibile rilevare come, anche nel più recente assetto normativo nazionale, il pluralismo informativo del sistema dei media radiotelevisivi sia concepito prevalentemente quale risultato di un bilanciamento regolato dall'alto, piuttosto che come espressione spontanea di una molteplicità di fonti realmente autonome e concorrenti. Tale impostazione, se da un lato riflette la consapevolezza della rilevanza dell'impatto della comunicazione radiotelevisiva sulla formazione dell'opinione pubblica, dall'altro mostra come le riforme succedutesi nel tempo non abbiano pienamente inciso su quegli elementi strutturali che storicamente hanno limitato l'effettività del pluralismo nel sistema mediatico nazionale.

Ai fattori caratterizzanti la prima delle direttrici analitiche individuate si sono strutturalmente intrecciate le condizioni socio-culturali, le quali hanno inciso profondamente sull'effettivo accesso all'informazione e, conseguentemente, sulla possibilità per i cittadini di formare liberamente e consapevolmente la propria

---

<sup>85</sup> G. LASORELLA, *La "par condicio" televisiva revisited: affinamenti ed innovazioni in un contesto in trasformazione*, cit., p. 5. Per un approfondimento sulle differenti trasformazioni di cui è stato investito il sistema elettorale è possibile fare riferimento, *ex multis*, a D. FIASCHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze, 1970; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Adelphi, Milano, 1976; M. DUVERGER, *I sistemi politici*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1978; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981; F. LANCHESTER, *Votazioni, sistema politico e riforme costituzionali*, Bulzoni, Roma, 1987; M. CACIAGLI, A. SPERAFICO (a cura di), *Vent'anni di elezioni in Italia*, Liviana, Padova, 1990; S. WARNER, D. GAMBETTA, *La retorica della riforma. Fine del sistema proporzionale in Italia*, Einaudi, Torino, 1994; AA.VV., *Le grandi leggi elettorali italiane (1848-1993)*, Colombo, Roma, 1994; R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1995; G. SABBATUCCI (a cura di), *Le riforme elettorali in Italia: 1848-1994*, Unicopli, Milano, 1995; S. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995; R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, Il Mulino, Bologna, 1997; A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, Bologna, 2005; R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007; R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008; R. D'ALIMONTE; A. CHIARAMONTE, *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2008; M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamenti*, IV, Utet, Torino, 2010, pp. 557-580; R. D'ALIMONTE, *La legge elettorale fra illusioni e pericoli*, in *Il Mulino*, 2012, pp. 402-412; A. CAPUANO, *Legge elettorale. Difetto di democrazia. Analisi del sistema elettorale italiano*, Gangemi, Roma, 2012; C. AMIRANTE (a cura di), *Tra riforma costituzionale e Italicum. Un rimedio al peggiore del "male"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; F. FORNARO, *Elettori ed eletti. Maggioritario e proporzionale nella storia d'Italia*, Edizioni Epoké, 2017; P. BECCHI, G. PALMA, *I sistemi elettorali dal dopoguerra ad oggi. Dal proporzionale puro della prima Repubblica al rosatellum*, II ed., Key editore, 2022; AA.VV., *Manuale elettorale. Norme per le elezioni politiche*, Servizio Studi per la Camera dei Deputati, 2022; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 23 ss.

opinione. Invero, l'accesso all'informazione non può essere inteso esclusivamente in termini di disponibilità formale delle fonti, ma deve essere valutato alla luce delle condizioni materiali e culturali che ne rendono possibile l'effettiva fruizione. In questo senso, l'assetto regolatorio del sistema mediatico italiano ha operato, per un lungo periodo, all'interno di un contesto sociale caratterizzato da livelli di scolarizzazione relativamente bassi e da un accesso diseguale all'istruzione, segnato da persistenti divari territoriali, economici e sociali, che hanno limitato la capacità di ampie fasce della popolazione di comprendere, valutare e selezionare criticamente i contenuti informativi, con conseguenti ampie ricadute sulla composizione dello stesso dibattito pubblico<sup>86</sup>. La tardiva diffusione dell'istruzione di massa e la persistente debolezza delle competenze critiche hanno contribuito a rendere larga parte del pubblico particolarmente esposta a forme di comunicazione semplificata, standardizzata e fortemente mediata, incidendo sulla capacità di orientarsi autonomamente nello spazio informativo<sup>87</sup>.

Operando in sinergia con le caratteristiche strutturali del sistema mediatico, detti fattori hanno amplificando gli effetti delle concentrazioni proprietarie e delle logiche di controllo politico del mezzo radiotelevisivo, così conducendo a un contesto nel quale la formazione dell'opinione pubblica è apparsa spesso il risultato di processi comunicativi asimmetrici, piuttosto che l'esito di un accesso paritario e critico alle informazioni disponibili.

Queste criticità non possono ritenersi integralmente superate neppure nel contesto più recente. Ancora oggi, infatti, diffusi fenomeni di analfabetismo funzionale<sup>88</sup>, unitamente a diseguglianze persistenti

---

<sup>86</sup> I dati raccolti dall'ISTAT (consultabili sul sito dell'[Istituto](#)) rilevano come, nel 1951, il 12,9% della popolazione fosse analfabeta, con significativi divari territoriali tra il nord (ove la quota di analfabeti si attestava, per il versante ovest, attorno al 2,8% e, per il versante este, attorno al 6,3%) e il sud Italia (ove la soglia superava invece il 24% della popolazione). Nonostante nei decenni successivi si sia assistito a un calo della percentuale delle persone analfabete, fino agli anni Settanta più del 5% della popolazione italiana era analfabeta, con picchi del 10% al sud e nelle isole. Dagli anni Ottanta agli anni Duemila i dati mostrano una riduzione complessiva della popolazione analfabeta di circa un punto percentuale per decennio (3,1% nel 1981, 2,1% nel 1991 e 1,5% nel 2001), per poi attestarsi attorno alla quota dell'1% dal 2011 a oggi (ultimi dati aggiornati al [2021](#)).

<sup>87</sup> Cfr. G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, cit.

<sup>88</sup> Per analfabetismo funzionale si intende la condizione nella quale l'individuo, pur possedendo competenze di base di lettura e scrittura, non è in grado di comprendere, interpretare e utilizzare in modo critico le informazioni necessarie per orientarsi consapevolmente nella vita sociale, civile e politica, né di valutare autonomamente contenuti complessi veicolati attraverso i mezzi di comunicazione. Secondo l'indagine condotta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (consultabile sul sito dell' [Organizzazione](#)) nel 2023 gli adulti italiani tra i 16 e i 65 anni presentano livelli di competenza inferiori alla media OCSE in *literacy*, *numeracy* e *problem solving* adattivo. In particolare, il 35% degli adulti si colloca al livello 1 o inferiore nelle competenze di *literacy*, mostrando difficoltà nella comprensione e nell'uso di testi scritti anche relativamente semplici, mentre solo il 5% raggiunge i livelli più elevati (ovvero i livelli 4-5). Analoghe criticità emergono nelle competenze numeriche, dove il 35% degli adulti italiani si colloca ai livelli più bassi rispetto agli altri Paesi dove è stata condotta l'analisi. Ancora più marcata risulta la debolezza nel *problem solving* adattivo, ambito nel quale il 46% degli adulti ottiene punteggi pari o inferiori al livello 1. Considerando congiuntamente i tre domini, il 26% degli adulti in Italia presenta competenze complessivamente molto basse, a fronte di una media OCSE del 18%. Cfr. C. SECCI, *Analfabetismo funzionale: definizioni e problematiche. Verso una prospettiva critica*, in *Educazione Aperta*, n. 9, 2021, pp. 102-115.

nell'accesso alle competenze informative e digitali<sup>89</sup>, incidono sulla capacità di ampie fasce della popolazione di orientarsi autonomamente nello spazio comunicativo e di valutare consapevolmente le fonti e i contenuti della comunicazione politica. In questa prospettiva, le fragilità socio-culturali non costituiscono un semplice sfondo, ma rappresentano un fattore strutturale che continua a condizionare l'effettivo esercizio non solo della libertà d'informazione, ma anche di tutte le altre libertà a essa correlate, tra le quali necessariamente rientra il diritto di voto.

L'analisi sinteticamente svolta ricostruendo le principali criticità che hanno caratterizzato – e che, in larga misura, continuano a caratterizzare – il quadro informativo italiano consente non solo di comprenderne le dinamiche, ma anche – e soprattutto – di problematizzare quella narrazione che tende a contrapporre una “sfera pubblica analogica” pienamente rispondente ai principi costituzionali a una “sfera pubblica digitale” intrinsecamente patologica, rilevando come, anche prescindendo dall'avvento della rete, il contesto italiano risulti segnato da profonde disuguaglianze.

Le trasformazioni indotte dalla «piattaformizzazione della sfera pubblica»<sup>90</sup> non possono – e non devono – dunque essere lette esclusivamente come fattori di rottura rispetto a un equilibrio preesistente, bensì come processi che, collocandosi in uno spazio pubblico già attraversato da asimmetrie informative e da forme di marginalizzazione comunicativa, contribuiscono ad accentuare e a ridefinire le modalità di manifestazione di tali criticità.

### 3.2. Quali rischi per il discorso pubblico...

Il discorso pubblico, nella sua dimensione democratica, si fonda a partire da due elementi differenti ma complementari, ovvero la libertà di diffondere e ricevere informazioni e quella di esprimere, mediante la

---

<sup>89</sup> Particolare rilevanza assume il fenomeno del c.d. *digital divide*, il quale identifica l'insieme delle disuguaglianze che incidono sulla possibilità effettiva degli individui e dei gruppi sociali di utilizzare consapevolmente le tecnologie digitali. I dati raccolti dall'ISTAT (consultabili sul sito dell'[Istituto](#)) mostrano come in Italia, nel 2024, l'86,2% delle famiglie ha accesso a Internet; percentuale che sale al 93,4% in quelle con almeno un componente di età compresa tra i 16 e i 74 anni. Persistono tuttavia significative disuguaglianze: l'accesso si riduce al 60,6% nelle famiglie composte esclusivamente da persone di età pari o superiore a 65 anni, mentre risulta pressoché universale nelle famiglie con minori (99,1%). A tali divari generazionali si affiancano marcate asimmetrie territoriali, con il Mezzogiorno che registra livelli di diffusione inferiori di circa 5 punti percentuali rispetto al centro-nord, dove le percentuali più basse si rilevano in Sicilia (82,3%), Molise (80,8%) e Basilicata (79,7%). Sebbene, come traspare dalla Relazione di monitoraggio in materia di alfabetizzazione mediatica e digitale realizzata dall'AGCOM e pubblicata nel dicembre 2025 (consultabile dal sito dell'[AGCOM](#)), l'alfabetizzazione digitale sia oggetto di una serie di iniziative promozionali volte a sviluppare competenze critiche specialmente per le fasce di popolazione anziana, il *digital divide* continua a rimanere un fenomeno diffuso, con evidenti ripercussioni sulla capacità di orientarsi consapevolmente nello spazio comunicativo digitale. Per un approfondimento sul fenomeno del *digital divide* in Italia è possibile fare riferimento a L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2006 e, per una analisi più recente, a E. MARTINI, M.C. SGAMBATO, *Digital Inequalities and Access to Technology: Analyzing How Digital Tools Exacerbate or Mitigate Social Inequalities*, in *Societies*, n. 15, pp. 1-13.

<sup>90</sup> M. SORICE, *La piattaforma della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica*, n. 3, 2020, pp. 371 ss., il quale impiega il termine “piattaformizzazione” per identificare l'assunzione del ruolo centrale delle piattaforme digitali nella strutturazione dell'interazione sociale, economica e politica.

propaganda, le diverse ideologie politiche<sup>91</sup>. I principi su cui entrambi si reggono presentano similitudini e dissonanze, sulle quali occorre brevemente soffermarsi.

La libertà d'informazione, definita come «pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>92</sup>, a sua volta composta dalla libertà di informare e da quella di informarsi<sup>93</sup>, necessita di essere qualificata alla luce di un'interpretazione funzionalista della libertà di manifestazione del pensiero<sup>94</sup>, secondo la quale essa esprime «condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione, ad ogni livello, centrale o locale, della forma di Stato democratico»<sup>95</sup>. Questa impostazione conduce a ritenere che essa non debba essere intesa unicamente come diritto individuale<sup>96</sup>, ma anche quale strumento essenziale per il corretto funzionamento del sistema democratico. La Corte costituzionale ha pertanto sia individuato limiti di carattere contenutistico legati alla veridicità delle informazioni diffuse – precisando che «il diritto di attingere alle notizie, pubblicarle e sottoporle al vaglio della critica deve essere conforme alla verità sostanziale dei fatti»<sup>97</sup> –, sia sottolineato la necessità di assicurare il pluralismo nella dimensione interna (nell'ipotesi dei monopoli) ed esterna degli strumenti d'informazione<sup>98</sup>. In particolare, è stato rilevato come «la pluralità e la concorrenza delle fonti informative sia strumentale alla realizzazione dell'interesse pubblico all'informazione, quale unica soluzione alternativa al controllo pubblico sul contenuto delle informazioni»<sup>99</sup>: questo appare l'unico modo per evitare la concretizzazione del rischio «di confondere [...] la rispondenza dell'interesse generale del “tipo” o “genere” dell'informazione, con una valutazione (inammissibile) del loro specifico contenuto»<sup>100</sup>. La garanzia del pluralismo informativo rappresenta dunque un presupposto irrinunciabile per la configurazione di un discorso pubblico

<sup>91</sup> M. MONTI, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, cit., pp. 811 ss.

<sup>92</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>93</sup> La Corte costituzionale ha in più occasioni sottolineato come l'art. 21 della Costituzione riconosce e garantisce la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione, specificando che «tale libertà ricomprende tanto il diritto di informare, quanto il diritto di essere informati» (Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993, punto 7 del considerato in diritto). In merito si richiamano altresì le pronunce nn. 202 del 1976, 148 del 1981 e 826 del 1988.

<sup>94</sup> Così come prospettata da G. CUOMO, *Libertà di stampa ed impresa giornalistica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 1955, pp. 164, 192, 250 ss.; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Cedam, Padova, 1973, pp. 77 ss.; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 429; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero: linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 100 ss.; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989, p. 613; U. DE SIERVO, *Stampa*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Giuffrè, Milano, 1990, p. 627.

<sup>95</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 348 del 1990, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>96</sup> A. PACE, M. MANETTI, *Articolo 21*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili (artt. 13-28)*, Zanchelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 2006, pp. 317 ss.

<sup>97</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1981, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>98</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 59 del 1960, 133 del 1974, 225 del 1974 e 148 del 1981. Necessità che è stata espressamente presa in considerazione anche dal legislatore dapprima con la legge 14 aprile 1975, n. 103 e successivamente con la legge 10 dicembre 1993, n. 515 e la legge 22 febbraio 2000, n. 28.

<sup>99</sup> C. CARUSO, *Libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna University Press, Bologna, 2013, p. 132.

<sup>100</sup> V. CRISAFULLI, *Problematica della libertà di informazione*, in *Il Politico*, 1964 p. 300.

democratico, in quanto solo attraverso la presenza di una molteplicità di prospettive è possibile assicurare un confronto aperto e razionale, funzionale alla formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole e al pieno esercizio della sovranità popolare.

Rispetto al secondo elemento del discorso pubblico, la libertà di esprimere differenti ideologie politiche mediante strumenti propagandistici è stata ricondotta sia dalla dottrina che dal Giudice costituzionale alla dimensione individualistica della libertà di manifestazione del pensiero che, in quanto diritto del singolo, deve essere tutelata anche quando il contenuto espresso sia fortemente ideologico o radicale, a condizione che questa avvenga nel rispetto del metodo democratico<sup>101</sup>: «la libertà di propaganda è espressione di quella manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione», che deve essere assicurata «fino al limite oltre il quale risulti lesa il metodo democratico»<sup>102</sup>. Quest'ultimo, in particolare, può essere interpretato come “limite di ordine ideale”, il quale impone il rispetto dei valori dello Stato-comunità, o come “limite di ordine meramente materiale”, che salvaguarda la pace sociale punendo il comportamento materiale, ovvero l'azione violenta dei partiti<sup>103</sup>. Rispetto a questa distinzione, è rilevante constatare come la giurisprudenza costituzionale abbia abbracciato una visione aperta del discorso pubblico<sup>104</sup>, così come mostrano le decisioni che hanno riguardato l'*hate speech*<sup>105</sup> sia di orientamento fascista<sup>106</sup> sia comunista<sup>107</sup>, nelle quali la Corte ha evitato di escludere specifici contenuti politici dal dibattito pubblico, ribadendo il principio che la formazione dell'opinione pubblica deve avvenire in un confronto aperto tra tutte le posizioni, purché non si traducano in comportamenti penalmente rilevanti, così abbracciando la seconda

---

<sup>101</sup> Per quanto riguarda la dottrina il riferimento è, in particolare, a C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Cedam, Padova, 1957, pp. 111-143; G. AMATO, *Libertà di pensiero e propaganda sovversiva*, in *Democrazia e Diritto*, 1966, pp. 485 ss.; L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in AA.VV., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana. Atti del Convegno (Cadenabbia, 18-19 settembre 1965)*, Comitato regionale della Democrazia lombarda, Bergamo, 1966, pp. 67-93; G. MARCONI, *Propaganda ed apologia sovversiva*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 147 ss.; M. AINIS, *Valore e disvalore della tolleranza (In margine a «Lee Bollinger, La società tollerante (1986), Milano, Giuffrè, 1992»)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1995, pp. 432 ss. Per quanto concerne la giurisprudenza si rimanda in particolar modo alla pronuncia n. 87 del 1966 della Corte costituzionale.

<sup>102</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>103</sup> N. LAURENTI COLLINO, *La webpolitica: la democraticità delle nuove forme di democrazia partecipativa*, cit., p. 8. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a L. PALADIN, *Ordine pubblico (voce)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XX, Utet, Torino, 1965, pp. 130-135 e a C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, nn. 3-4, 1967, pp. 359-381.

<sup>104</sup> A. PACE, M. MANETTI, *Articolo 21*, cit., p. 260. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 123 ss.; C. CARUSO, *Dignità degli «altri» e spazi di libertà degli «intolleranti». Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2013, pp. 795 ss.; A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre? I discorsi di odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, pp. 1 ss.

<sup>105</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a R.C. POST, *Constitutional Domains. Democracy, Community, Management*, Harvard University Press, Cambridge, 1995, pp. 330 ss.

<sup>106</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 1 del 1957, 74 del 1958 e 15 del 1973.

<sup>107</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 1974.

lettura proposta. Alla base della c.d. teoria dei limiti logici<sup>108</sup> si pone dunque l'assunto che «libera è la propaganda dei fini» ma non «la propaganda dei mezzi»<sup>109</sup>. Pertanto, anche rispetto a una visione aperta dei mutamenti sociali, l'unico limite logico si rinviene nel principio che richiede che il sistema democratico non divenga «suicida senza contraddire sé stesso», conseguentemente legittimando fattispecie che pongono «il divieto della rottura violenta delle fondamentali condizioni di vita e della violenza come negazione della libertà»<sup>110</sup>.

Ciò posto, occorre ora interrogarsi su come l'affermazione delle piattaforme digitali e, in particolare, dei modelli di *business* che ne orientano il funzionamento, incida sull'applicabilità dei principi che presidiano il discorso pubblico, tenendo a mente che – come osservato – tale verifica non può prescindere dalla consapevolezza che l'attuazione delle garanzie costituzionali in materia di informazione e propaganda si è storicamente misurata con rilevanti limiti strutturali.

Se è vero che le piattaforme sono «infrastrutture digitali che, in primo luogo, consentono lo sviluppo di un discorso democratico, perché permettono a chiunque di prendere parola»<sup>111</sup>, le finalità di profitto da cui sono mosse condizionano fortemente le dinamiche attraverso le quali si sviluppa sia il convincimento del singolo sia il discorso pubblico, così amplificando i preesistenti fenomeni di disordine informativo<sup>112</sup>.

Per quanto riguarda la libertà d'informazione, in un contesto in cui la stessa risulta fortemente influenzata dalla qualità e varietà delle informazioni accessibili, l'impiego, da parte dei *social media* e dei motori di ricerca, di tecniche di profilazione e di strumenti di *micro-targeting* presenta profonde criticità in relazione all'effettiva attuazione dei principi costituzionali che la presidiano. Le dinamiche che regolano la diffusione dei contenuti *online*, basate su logiche di massimizzazione dell'*engagement* mediante la costruzione di *filter bubble*, non si limitano a incidere sulla dimensione esterna di tale libertà, ma colpiscono più radicalmente la sua dimensione interna, ovvero la stessa capacità dell'individuo di formarsi liberamente un'opinione<sup>113</sup>, favorendo l'emersione e la stabilizzazione di condizioni di vulnerabilità cognitiva<sup>114</sup>. Le bolle-filtro creano uno spazio in cui l'individuo viene di fatto privato della sua facoltà di accedere a contenuti differenziati, con evidenti criticità che investono «il cuore del meccanismo dialettico

---

<sup>108</sup> Per un compiuto approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a C. CARUSO, *Libertà di espressione in azione*, cit., pp. 95 ss.

<sup>109</sup> F. MANTOVANI, *I reati d'opinione*, in *Il ponte*, 1971, p. 212. In maniera analoga, G. DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Iustitia*, 1959, pp. 391 ss.

<sup>110</sup> F. MANTOVANI, *I reati d'opinione*, cit., p. 212

<sup>111</sup> G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, p. 202.

<sup>112</sup> C. WARDLE, H. DERAKHSHAN, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policy Making*, 2017, testo consultabile sul sito del [Consiglio d'Europa](#).

<sup>113</sup> A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2025, p. 93.

<sup>114</sup> G. ORIGGI, *La democrazia può sopravvivere a Facebook? Egualitarismo epistemico, vulnerabilità cognitiva e nuove tecnologie*, in *Ragion Pratica*, n. 2, 2018, p. 447.

su cui si formano le opinioni»<sup>115</sup>. L'esercizio della libertà di informarsi appare quindi compromesso in quanto l'attività di acquisizione di conoscenza in cui esso si sostanzia<sup>116</sup> risulta inibita dall'impossibilità di ricercare attivamente le notizie attraverso una molteplicità di fonti informative<sup>117</sup>, così contestualmente minando le basi del pluralismo informativo. Il rischio non è, pertanto, unicamente quello della distorsione dell'accesso all'informazione, ma anche dell'alterazione del dibattito pubblico in quanto, come osservato dalla Corte, è solo «il libero confronto delle idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali»<sup>118</sup> che consente la formazione di un'opinione pubblica consapevole. La scarsa consapevolezza dell'esistenza di opinioni differenti, unita all'avvallo costante delle proprie idee, conduce a una fortissima polarizzazione sociale<sup>119</sup>, ove lo spazio pubblico risulta sempre più frammentato in compartimenti stagni, in cui ogni bolla non è più in grado di comunicare con le altre<sup>120</sup>. Si riduce così drasticamente lo spazio per un confronto autenticamente democratico<sup>121</sup>, fondato sulla valutazione critica e consapevole<sup>122</sup>, svuotando di senso il principio pluralista che costituisce garanzia sostanziale del dibattito pubblico.

Per quanto concerne il secondo elemento caratterizzante quest'ultimo, la libertà di esprimere differenti ideologie politiche mediante strumenti propagandistici trova, come osservato, un limite nei mezzi impiegati. Gli strumenti di distorsione e condizionamento su cui si fonda il modello di *business* delle piattaforme digitali – come la profilazione algoritmica, il *micro-targeting* e la diffusione di contenuti falsi<sup>123</sup> – appaiono superare in modo significativo i limiti finora riconosciuti all'esercizio della propaganda politica. L'utilizzo di tecniche di *marketing* mirato e personalizzato, frequentemente basate su dati sensibili

<sup>115</sup> E. LONGO, *Dai Big Data alle "bolle filtro": nuovi rischi per i sistemi democratici*, cit., p. 40.

<sup>116</sup> A. PACE, *Stampa, giornalismo, radiotelevisione: problemi costituzionali e indirizzi di giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1983, pp. 14-15.

<sup>117</sup> A. LICASTRO, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2024, p. 580.

<sup>118</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 1968, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>119</sup> C. LOBASCIO, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2025, p. 7.

<sup>120</sup> Sul punto è possibile fare riferimento a K. SHAFFER, *Data versus Democracy: How Big Data Algorithms Shape Opinions and Alter the Course of History*, Apress, Colorado, 2019.

<sup>121</sup> Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a S. CALZOLAIO, *Isolamento e relazioni sociali. Il Connection-in-All-Policies Approach. Nota a: U.S. Surgeon General, Our epidemic of loneliness and isolation: The U.S. Surgeon General's advisory on the healing effects of social connection and community*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 281-289.

<sup>122</sup> A. VALASTRO, *Art. 21*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 362 ss.

<sup>123</sup> Significativa è, rispetto a questi ultimi, la disposizione di cui al primo comma dell'art. 21 della Carta, la quale porta a escludere la copertura costituzionale alle manifestazioni del pensiero "soggettivamente false", ovvero difformi dal convincimento interiore di chi le manifesta (C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, pp. 36 ss). Conseguentemente, in linea di principio non sussistono ostacoli all'introduzione di un divieto relativo alla diffusione intenzionale di notizie false anche se, tuttavia, il nodo critico resta la difficoltà, nel contesto digitale, di distinguere tra il falso oggettivo e le affermazioni soggettive o interpretabili (M. TRESKA, *La libertà di manifestazione del pensiero sulla rete: garanzie e limiti*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 132).

raccolti senza piena consapevolezza degli utenti, consente infatti di veicolare messaggi politici altamente segmentati, talvolta divergenti tra loro e calibrati su *bias* cognitivi individuali, rendendo di fatto opaca e disomogenea la sfera del discorso pubblico. La circolazione di contenuti privi di fondamento, spesso presentati con tratti sensazionalistici o polarizzanti, ha finito per alterare il confronto pubblico, sostituendo l'approfondimento con la semplificazione e il *fact-checking* con l'emotività. L'assenza di mediazione professionale, innestandosi su un contesto già caratterizzato da asimmetrie informative e da diseguglianze nell'accesso critico all'informazione, ha favorito la diffusione di narrazioni distorte o apertamente false, le quali, sfruttando le logiche algoritmiche delle piattaforme, riescono a ottenere visibilità e consenso ben oltre la loro fondatezza – e ciò a maggior ragione in momenti particolarmente delicati<sup>124</sup>, quali quelli che precedono le elezioni, conducendo a quella che è stata definita come una “atrofizzazione” della partecipazione democratica<sup>125</sup>. Gli effetti di questi processi, peraltro, non si distribuiscono in modo omogeneo sull'intero corpo sociale, ma tendono a manifestarsi con maggiore intensità nei confronti di soggetti che si trovano già in condizioni di fragilità informativa, legate, ad esempio, ai fenomeni di *digital divide* o di analfabetismo funzionale<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> C.R. SUNSTEIN, *On rumours: how falsehoods spread, why we believe them, and what can be done*, Princeton University Press, Princeton, 2014, pp. 24 ss.

<sup>125</sup> M. CACCIOTTO, *All'ombra del potere: strategie per il consenso e consulenti politici*, Le Lettere, Firenze, 2014, p. 27.

<sup>126</sup> Pur collocandosi in contesti ordinamentali differenti rispetto a quello italiano, i casi delle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 e del *referendum* sulla *Brexit* mostrano emblematicamente come gli effetti distorsivi investano con particolare efficacia proprio quelle fasce di popolazione che si trovano in condizioni di fragilità informativa. Rispetto alle presidenziali statunitensi del 2016, attraverso la raccolta massiva di dati personali – in gran parte acquisiti illecitamente tramite l'applicazione “*This is your digital life*”, installata da centinaia di migliaia di utenti Facebook – la società *Cambridge Analytica*, che all'epoca prestava i propri servizi per la campagna elettorale di Donald Trump, ha costruito un'enorme banca dati. L'elaborazione, mediante strumenti di *machine learning*, delle informazioni raccolte ha permesso di suddividere l'elettorato in segmenti psicologicamente omogenei, definendo le vulnerabilità emotive specifiche di ciascun gruppo. Su questa base sono stati veicolati messaggi politici personalizzati e altamente mirati, calibrati non tanto sul contenuto politico in senso stretto, quanto sull'efficacia persuasiva rispetto ai bisogni emotivi, alle paure e alle insicurezze individuali. In proposito è stato rilevato come la profilazione degli utenti a scopo commerciale in ambito politico abbia «creato nuove lesioni dei diritti, utilizzando questi profili psicologici per elaborare e diffondere propaganda subliminale particolarizzata», la quale si inserisce «all'interno di un contesto di radicalizzazione, frammentazione dello spazio pubblico, creazione di effetto bolla, disinformazione e falsificazione di notizie» che contribuisce a potenziarne l'efficacia (F.B. CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, cit., pp. 9-10). Non meno significativa risulta la vicenda relativa al *referendum* sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, ove l'intreccio tra trattamento dei dati personali e finalità di propaganda politica ha assunto contorni particolarmente allarmanti. In tale contesto, la società canadese *AggregateIQ* ha ricevuto importanti finanziamenti da gruppi pro-*Brexit*, in particolare *Vote Leave* e *BeLeave*, con lo scopo di realizzare campagne digitali basate su tecniche avanzate di *micro-targeting*. Le indagini svolte successivamente dalle autorità britanniche, tra cui l'*Information Commissioner's Office*, hanno messo in luce l'utilizzo dei dati personali per costruire messaggi politici diretti a influenzare segmenti specifici dell'elettorato sulla base delle loro preferenze, inclinazioni e caratteristiche sociodemografiche, in assenza di trasparenza, consenso informato e controllo pubblico. Anche in questo caso, si è assistito a una comunicazione politica destrutturata, pensata per stimolare reazioni emotive piuttosto che riflessioni consapevoli, compromettendo la parità tra le parti in gioco e, di conseguenza, l'integrità del processo referendario. In entrambi i casi esaminati l'emotività del messaggio targettizzato ha rivestito un ruolo estremamente rilevante proprio in quanto l'appello a sentimenti come speranza, paura, rabbia e rifiuto è in grado di «influenzare le scelte politiche, spostandole su un piano diverso dal razionale, verso le emozioni» (F. MEOLA, *Tecnologie digitali e neuro-marketing. A proposito di una possibile regolamentazione delle nuove forme di propaganda politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, p. 89). In questa maniera, il successo di una campagna elettorale appare strettamente legato

In tale contesto, la propaganda politico-elettorale realizzata mediante la personalizzazione estrema del messaggio politico e volta non solo a condizionare ma a manipolare il destinatario verso il compimento di una determinata scelta spinge a interrogarsi sulla configurabilità della stessa come espressione della libertà di manifestazione del pensiero, al contempo verificando se e come possa essere fornita una differente lettura del dettato costituzionale, in grado di adattarsi alle sfide poste dal mutato contesto di riferimento. In particolare, tre sono gli elementi sui quali occorre soffermarsi.

Il primo verte sull'evenienza che l'espressione del pensiero sia caratterizzata dall'indeterminabilità del pubblico al quale si rivolge<sup>127</sup>. Alla luce delle modalità proprie della propaganda politica realizzata tramite strumenti di *micro-targeting*, la sussistenza di questo requisito appare dubbia: le tecnologie di profilazione comportamentale consentono ai soggetti politici di indirizzare contenuti diversificati a gruppi ristretti o addirittura a singoli utenti, sulla base di preferenze, inclinazioni e fragilità psicologiche desunte dai dati personali. Le modalità con cui viene condotta la propaganda in rete portano dunque a dubitare che tale forma di comunicazione conservi il requisito dell'indeterminatezza del pubblico e, con esso, il tratto essenziale che giustifica la piena tutela costituzionale di cui all'art. 21 della Carta. La comunicazione politico-elettorale realizzata in questa maniera si colloca dunque in una zona grigia in quanto, pur mimando l'apparenza del discorso politico, ne snatura la funzione pubblica e deliberativa, trasformandosi in una forma di comunicazione privata a fini persuasivi più vicina alla logica della pubblicità commerciale che a quella del confronto democratico.

In secondo luogo, come osservato autorevolmente dalla dottrina, qualora l'espressione miri a «sollecitare negli altri l'azione, è [...] dubbio che si resti nell'ambito della libertà di pensiero» se il rapporto tra quest'ultimo e l'azione è «esplicito, diretto ed immediato» e si sostanzia in un «incitamento all'azione»<sup>128</sup>. Conseguentemente, sono da ritenersi escluse dalla tutela costituzionale tutte quelle forme espressive «teleologicamente orientate a suscitare nei destinatari comportamenti modificatori della realtà»<sup>129</sup>. Anche rispetto a questo secondo elemento, le finalità della profilazione algoritmica e del *micro-targeting* politico conducono a ritenere come la propaganda mediata da questi strumenti vada oltre la mera influenza dell'opinione pubblica – influenza che, in quanto fisiologicamente connaturata alla propaganda politica,

---

agli stimoli emotivi che sono in grado di sollecitare nel cittadino le emozioni “giuste”: «le persone votano per il candidato che genera i giusti sentimenti, non il candidato che presenta i migliori ragionamenti» (D. WESTERN, *The Political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, in *Public Affairs*, 2009, p. 125).

<sup>127</sup> Per un approfondimento sul *discrimen* originante dal criterio della determinatezza dei destinatari rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero e alla libertà di corrispondenza è possibile fare riferimento, *ex multis*, a P. BARILE, E. CHELI, *Corrispondenza (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 744 ss. e ad A. PACE, *Articolo 15*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 13-20. Rapporti civili*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, pp. 80 ss.

<sup>128</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 112-113.

<sup>129</sup> P. NUVOLONE, *Il problema dei limiti della libertà di pensiero nella prospettiva logica dell'ordinamento*, in AA.VV., *Legge penale e libertà del pensiero*, Cedam, Padova, 1966, p. 353.

rientra nel perimetro di tutela della libertà di manifestazione del pensiero. I sistemi di *micro-targeting*, infatti, non si limitano a influenzare genericamente la formazione delle opinioni, bensì agiscono in modo “chirurgico” e personalizzato, sfruttando le vulnerabilità cognitive e comportamentali dei singoli destinatari. Questa modalità di comunicazione politica non si configura più come una semplice attività persuasiva – legittima espressione del confronto democratico – ma si trasforma in un’operazione di condizionamento psicologico, la cui efficacia dipende dalla sua invisibilità e dalla sua capacità di aggirare i normali meccanismi critici del destinatario. In questo senso, profilazione e *micro-targeting* non si limitano a orientare il pensiero, ma tendono piuttosto a dirigerlo, determinando scelte e comportamenti, rendendo evanescente il confine tra autonomia decisionale e manipolazione. Si configura, pertanto, un’incitazione all’azione che, per intensità e per opacità degli strumenti tecnologici impiegati, appare presentare tratti riconducibili a una comunicazione esplicita, diretta e immediata, secondo quei parametri che legittimano l’esclusione della condotta dal perimetro di tutela garantito dall’art. 21 della Costituzione. Tuttavia, proprio la natura pervasiva e opaca del *micro-targeting* rende particolarmente complesso accertare, in concreto, la sussistenza effettiva di tali requisiti, determinando così una situazione liminare, caratterizzata, anche in questo caso, da una zona grigia in cui risulta difficile operare una netta distinzione tra legittima attività persuasiva, connaturata alla propaganda politica, e forme di manipolazione occulta del processo decisionale individuale, esponendo il tradizionale bilanciamento tra libertà di espressione e tutela dei diritti politici – se non, addirittura, dell’autodeterminazione dell’individuo – a inedite tensioni che necessitano di una riflessione aggiornata sui limiti costituzionali della propaganda politico-elettorale nell’ambiente digitale.

Da ultimo, la scissione tra chi ricerca il consenso – il soggetto politico – e chi lo diffonde – la piattaforma digitale – solleva ulteriori dubbi circa la riconducibilità della propaganda politica operata mediante l’impiego di strumenti di pubblicità targettizzata in rete alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>130</sup>. Essendo quest’ultima tutelata dall’art. 21 della Costituzione unicamente quando rappresenti espressione dell’adesione interiore del soggetto al pensiero da lui condiviso e non anche nell’ipotesi in cui sia volta alla «esposizione artificiosa diretta a provocare l’adozione senza passare per la riflessione» oppure «si caratterizzi per la indifferenza del propagandista per l’idea propagandata»<sup>131</sup>, la finalità di profitto della piattaforma su cui si basa la diffusione di messaggi politici altamente personalizzati a pagamento ha condotto parte della dottrina a escluderne la copertura costituzionale come libera manifestazione del pensiero<sup>132</sup>. Questa impostazione, tuttavia, non appare tener conto

---

<sup>130</sup> Per un compiuto approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a C. GIUNTA, *L’espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2025, p. 31.

<sup>131</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, cit., p. 49.

<sup>132</sup> C. GIUNTA, *L’espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., p. 31, la quale osserva come «in tale ottica, può evidenziarsi come i messaggi politici o elettorali diffusi a pagamento sul *web*, benché mantengano la natura di

della circostanza che, nella maggior parte delle ipotesi, se è vero che la comunicazione politica avviene per il tramite della piattaforma, è lo stesso soggetto politico – il candidato, il partito o il movimento politico – che, con il proprio profilo digitale, diffonde i contenuti (i quali, una volta pubblicati, entrano a far parte delle dinamiche di profilazione algoritmica su cui si fonda il modello di *business* della piattaforma). Pertanto, nonostante la diffusione del pensiero a opera degli oligopolisti del web sia guidata dallo scopo di lucro, la riconducibilità, seppur in via mediata, del pensiero espresso a fini propagandistici al soggetto politico non consente di escludere, in *toto*, l'applicazione dell'art. 21 della Carta in queste ipotesi.

Tuttavia, proprio lo scopo di lucro delle piattaforme digitali che diffondono i contenuti in rete potrebbe portare a qualificare la propaganda politico-elettorale realizzata mediante strumenti di profilazione e di *micro-targeting* anche come attività commerciale a cui si applicano le tutele e i limiti di cui all'art. 41 della Carta<sup>133</sup>. Rispetto a questi ultimi, l'esigenza di garantire l'effettività del diritto all'informazione al fine di esprimere in maniera libera, personale ed eguale il voto conduce a ritenere come, nell'ambito della nozione di "utilità sociale", possa rientrare proprio il diritto di voto, così legittimando l'apposizione di limiti alle piattaforme digitali<sup>134</sup>. L'impostazione suggerita è supportata dalla lettura che è stata fornita del concetto di utilità sociale dalla giurisprudenza costituzionale che, sin dalle pronunce più risalenti, ha offerto un'interpretazione dello stesso come situazione che favorisce il soddisfacimento di un bisogno della collettività o di categorie o gruppi in quanto parti della collettività e, dunque, come situazione che realizza il progresso materiale e spirituale della società<sup>135</sup>.

Secondo questa lettura, sarebbe dunque possibile operare l'integrazione della disciplina di cui all'art. 21 con quella dell'art. 41 della Costituzione, circoscrivendo «il "bersaglio" di potenziali limiti alla diffusione di contenuti propagandistici» e «colpendo alcuni aspetti del *marketing* elettorale»<sup>136</sup> senza compromettere

---

«pensieri manifestati», siano caratterizzati da un fine che è il profitto – e non la persuasione (quando non sia funzionale al profitto). Le società di comunicazione non aderiscono necessariamente al pensiero diffuso, non manifestano cioè un pensiero strutturalmente *proprio* ma diffondono messaggi per conto di partiti o candidati committenti». Corsivo nel testo della citazione.

<sup>133</sup> G. D'IPPOLITO, *Comunicazione politica online: dal messaggio politico commercializzato alle sponsorizzazioni sui social network*, cit., pp. 177 ss. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a E. STRADELLA, *L'intersezione tra discorso commerciale e discorso politico: alcune questioni rilevanti*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2016, pp. 2-3, la quale rileva come «Con le sentenze nn. 68/1965 e n. 231/1985 il giudice costituzionale ha infatti sottolineato come la libertà di espressione, la quale rinviene la propria tutela costituzionale nel dettato di cui all'art. 21, Cost., deve intendersi riferita esclusivamente alle forme di comunicazione che siano riconducibili all'ambito dell'informazione, dell'opinione e della cultura, e non invece alle forme di comunicazione che abbiano una finalità economica, come la pubblicità, che sarebbero invece espressione della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, Cost.».

<sup>134</sup> C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., pp. 34-35.

<sup>135</sup> Il riferimento è, in particolare, alle sentenze della Corte costituzionale nn. 4 del 1962, 14 del 1964 e 30 del 1965. Sul tema è possibile fare riferimento a M. BIANCHINI, *La contrattazione d'impresa tra autonomia contrattuale e libertà di iniziativa economica (Profili ricostruttivi). Parte seconda*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 81 ss.

<sup>136</sup> C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., p. 35.

la tutela accordata dalla disciplina costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero quale «cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione»<sup>137</sup>.

Alla luce delle considerazioni riportate, appare opportuno ribadire, in sintonia con la lettura funzionalista che colloca la libertà di manifestazione del pensiero al centro dell'architettura costituzionale, l'inscindibile nesso che collega tale libertà al corretto funzionamento del sistema democratico. Essa, infatti, non rappresenta «un mero completamento della personalità individuale astrattamente considerata», ma costituisce lo strumento mediante il quale l'individuo viene proiettato «all'interno del concreto funzionamento del sistema democratico»<sup>138</sup>, rendendo possibile il confronto dialettico e l'esercizio della sovranità popolare. In quest'ottica, l'impiego di tecniche di profilazione algoritmica e di micro-manipolazione del consenso mediante le piattaforme digitali «colpisce il nucleo medesimo della democrazia pluralista poiché ostacola il riconoscimento degli altri, il rispetto della diversità, la possibilità di articolare dibattiti produttivi e la capacità di offrire soluzioni globali per l'intera società»<sup>139</sup>. A rischiare di essere compromesso, dunque, non è soltanto un diritto individuale, bensì l'intero impianto assiologico che sorregge il principio democratico delineato dagli articoli 1 e 3 della Costituzione, in quanto la manipolazione occulta della volontà politica «incide negativamente sulla formazione della coscienza collettiva e politica, rappresentando uno strumento di annientamento della democrazia e in generale della coscienza individuale»<sup>140</sup>.

Proprio da questa constatazione deriva la necessità di abbracciare una lettura costituzionale che, integrando le differenti esigenze sottese dalle disposizioni di cui agli artt. 21 e 41 della Carta, sia in grado di preservare la funzione sistemica della propaganda politico-elettorale come espressione della libertà di manifestazione del pensiero su cui si fonda il discorso pubblico congiuntamente alla libertà d'informazione anche nel mutato ecosistema digitale.

### 3.3. ... e per l'esercizio del diritto di voto?

A fronte di un contesto in cui, alla luce dell'innesto delle pratiche digitali sulle preesistenti fragilità del sistema mediatico, l'integrità del discorso pubblico risulta sottoposta a tensioni crescenti, diventa imprescindibile interrogarsi sulla reale capacità del singolo di esercitare in modo libero e consapevole i propri diritti politici alla luce di strumenti che rischiano di svuotare di contenuto le garanzie partecipative

---

<sup>137</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1981, punto 6 del considerato in diritto. In favore «della conservazione, anzi della valorizzazione, dei principi fondanti della teoria liberale del *free speech* e recepiti nell'art. 21 della Costituzione, anche nell'attuale contesto digitale» si esprime anche G.E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, pp. 236-274; spec. p. 240.

<sup>138</sup> C. CARUSO, *Libertà di espressione in azione*, cit., p. 97.

<sup>139</sup> F.B. CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, cit., p. 13.

<sup>140</sup> M. BIANCA, *La filter bubble e il problema dell'identità digitale*, in *MediaLaws*, n. 2, 2019, p. 45.

previste dalla Costituzione. Qualora, infatti, la volontà elettorale si formi non attraverso un confronto pubblico e argomentativo, bensì quale esito di una manipolazione algoritmica sofisticata e opaca, verrebbe meno il presupposto stesso di democraticità della consultazione elettorale, sollevando seri dubbi di legittimità costituzionale rispetto ai parametri del diritto-dovere di voto definiti dall'art. 48 della Carta<sup>141</sup>. È dalla necessità di assicurare che il compito di definizione dell'indirizzo politico sia «espressione diretta, immediata e primaria della c.d. “costituzione materiale”»<sup>142</sup> che discende l'esigenza di «verificare in concreto le modalità di esercizio del diritto di voto e l'effettività delle corrispondenti garanzie costituzionali»<sup>143</sup> che, nel quadro delineato, appaiono compromesse tanto nella dimensione della libertà e personalità dell'atto di voto, quanto in quella dell'uguaglianza della sua espressione.

Rispetto alla prima, l'utilizzo di forme di “seduzione informativa”<sup>144</sup> in grado di coartare la formazione del libero convincimento dell'elettore rende il voto vincolato e impersonale in quanto «condizionato al punto da sganciare la volontà popolare, nel suo complesso, dai rappresentanti che andranno a comporre l'arco parlamentare»<sup>145</sup>. Il voto, infatti, per essere conforme ai principi costituzionali, deve essere frutto dell'esercizio della facoltà «degli aventi diritto [...], dei candidati e dei gruppi fiancheggiatori di domandare e di fornire informazioni al fine di influire sulla scelta»<sup>146</sup>. Quando invece la scelta elettorale scaturisce da un processo manipolatorio costruito sulla base di un *targeting* psicométrico e personalizzato, il voto perde il suo carattere di manifestazione consapevole della volontà del cittadino.

In questo senso, la libertà e la personalità del voto risultano compromesse. In particolare, la prima appare pregiudicata in quanto l'orientamento dell'elettore è influenzato in modo sistematico e subliminale attraverso processi di condizionamento che operano sotto la soglia della consapevolezza e che, pur non configurando una coercizione manifesta, indirizzano in maniera predeterminata la scelta. Allo stesso tempo, anche la personalità del voto viene intaccata negativamente poiché l'atto elettorale non è più riconducibile a un soggetto che abbia maturato la propria decisione all'interno di uno spazio pubblico aperto, plurale e informato, ma a un individuo eterodiretto, il cui giudizio è stato modellato da flussi comunicativi opachi e asimmetrici. In queste condizioni, il voto si svuota della sua funzione di espressione

---

<sup>141</sup> M. LADU, *La costruzione del consenso politico-elettorale e l'utilizzo dei social media nell'epoca della “disintermediazione democratica”*, cit., pp. 186 ss. Per un approfondimento sulle ripercussioni della trasformazione della comunicazione digitale sul diritto di voto è possibile fare riferimento ad A. DE NICOLA, V. DESANTIS (a cura di), *Prospettive di superamento del voto “tradizionale”. Modelli alternativi alla prova della compatibilità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

<sup>142</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 395. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

<sup>143</sup> A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005, p. 2.

<sup>144</sup> M.R. ALLEGRI, *Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 23.

<sup>145</sup> M. LADU, *La costruzione del consenso politico-elettorale e l'utilizzo dei social media nell'epoca della “disintermediazione democratica”*, cit., p. 186.

<sup>146</sup> F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1127.

libera e personale della volontà del cittadino, trasformandosi in un atto condizionato che minaccia la legittimità del processo democratico.

L'esclusione della dimensione deliberativa e individuale del voto causata da sistemi di *micro-targeting* e di profilazione predittiva finisce necessariamente per incidere anche sulla sua uguaglianza. L'adozione di tecniche algoritmiche che segmentano l'elettorato in gruppi omogenei per profilo comportamentale o attitudinale introduce, come osservato, rilevanti asimmetrie informative, rendendo diseguale non solo l'accesso all'informazione, ma la stessa qualità del processo deliberativo.

La comunicazione politica deve necessariamente fondarsi sul concreto esercizio del diritto all'informazione<sup>147</sup> che, come rilevato in più occasioni dalla Corte costituzionale<sup>148</sup>, occorre sia «qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...] in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata»<sup>149</sup>. Tuttavia, nel quadro poc'anzi delineato, l'elettore non è più posto nelle condizioni di confrontarsi con uno spazio pubblico di discussione comune, ma è raggiunto da messaggi personalizzati, confezionati in base alle sue vulnerabilità cognitive ed emotive derivanti fattori sociali e culturali.

Questa frantumazione dell'arena comunicativa altera il piano – già segnato da asimmetrie – di parità su cui si dovrebbe svolgere la competizione elettorale, poiché non tutti i cittadini sono destinatari delle medesime opportunità di accesso a una informazione libera, plurale e imparziale, la quale rappresenta «il reale strumento per la canalizzazione della domanda politica»<sup>150</sup>.

Da questo punto di vista, la garanzia di uguaglianza prevista dall'art. 48, comma 2, della Costituzione<sup>151</sup>, quale pilastro che regge «il grande edificio in cui risiedono le democrazie contemporanee»<sup>152</sup>, non può essere intesa in senso meramente formale, ma deve comprendere anche la parità sostanziale delle condizioni informative e cognitive entro cui si forma il convincimento dell'elettore<sup>153</sup>. È, infatti, proprio

---

<sup>147</sup> G. SICHERA, *Il voto "libero" nella democrazia del web*, in L. IMARISIO, G. SICHERA, G. SOBRINO (a cura di), *Diritti e doveri oltre l'emergenza? Dalla pandemia covid-19 verso nuovi modelli di convivenza*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2021, p. 37.

<sup>148</sup> Emblematiche, in merito, le pronunce della Corte costituzionale nn. 112 del 1993, 155 del 2002 e 69 del 2009.

<sup>149</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993, punto 7 del considerato in diritto.

<sup>150</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, p. 6.

<sup>151</sup> Per la quale si rimanda, per un approfondimento di carattere generale, a D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

<sup>152</sup> E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in A. PIN (a cura di), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 37.

<sup>153</sup> Dahl colloca l'uguaglianza del voto, congiuntamente alla comprensione illuminata, all'universalità del suffragio, all'effettiva partecipazione e al controllo dell'ordine del giorno, al primo posto dell'elenco di criteri caratterizzanti i processi democratici: «È possibile, nella vastissima e spesso impenetrabile selva di idee sulla democrazia, identificare alcuni criteri che il governo di un'associazione dovrebbe onorare per poter soddisfare l'esigenza di un uguale diritto per

la connessione strutturale tra il diritto-dovere di voto e il diritto all'informazione<sup>154</sup>, quale «situazione giuridica non solo “individuale”, ma anche “strutturalmente orientata” al buon funzionamento della vita democratica»<sup>155</sup>, a rendere evidente come un processo elettorale alterato da strategie di manipolazione algoritmica configuri non soltanto una distorsione etica o politica, ma una minaccia all'uguaglianza del voto come condizione sostanziale della democrazia<sup>156</sup>. Il diritto «alla completa ed obiettiva informazione del cittadino»<sup>157</sup> non rappresenta unicamente garanzia di *par condicio* tra forze politiche, bensì costituisce un presidio funzionale alla tenuta del confronto pubblico permanente, sul quale si regge il sistema democratico anche al di fuori dei periodi elettorali<sup>158</sup>. In questo senso, la salvaguardia della corretta relazione tra informazione e propaganda «non soltanto costituisce esigenza garantita a livello costituzionale, ma per le sue indubbie e molteplici interconnessioni con la forma democratica, finisce per assumere un rilievo predominante su ogni altro interesse»<sup>159</sup>, in quanto direttamente funzionale a garantire la genuinità della realizzazione dell'esercizio della sovranità popolare<sup>160</sup>.

Fondamentale è dunque il ruolo dello Stato, che deve garantire che l'espressione del voto rappresenti la libera e genuina manifestazione di volontà<sup>161</sup>, facendo in modo che esso venga esercitato senza alcuna

---

tutti i membri a partecipare alle decisioni sulle strategie? Esistono, io credo, almeno cinque criteri di questo tipo. *Partecipazione effettiva*. Prima che una strategia venga adottata dall'associazione, tutti i membri devono avere pari ed effettive opportunità per comunicare agli altri le loro opinioni a riguardo. *Parità di voto*. Al momento di prendere finalmente la decisione, ogni membro deve avere un'opportunità di voto effettiva e uguale agli altri, tutti i voti devono essere considerati pari. *Diritto all'informazione*. Entro ragionevoli limiti di tempo, ciascun membro deve avere pari ed effettive opportunità di conoscere le principali alternative strategiche e le loro probabili conseguenze. *Controllo dell'ordine del giorno*. Tutti i membri devono avere l'opportunità di decidere le priorità e, se vogliono, gli argomenti da inserire nell'ordine del giorno. In tal modo, il processo democratico che i tre precedenti criteri hanno impostato non ha mai fine. Le strategie dell'associazione sono sempre passibili di cambiamento se qualcuno dei membri lo desidera. *Universalità del suffragio*. La totalità, o almeno la maggior parte, degli adulti che risiedono in permanenza nel territorio dovrebbero godere pienamente dei diritti indicati dai primi quattro criteri. Fino al XX secolo questo punto era inaccettabile per la maggior parte dei sostenitori della democrazia. Per giustificarlo dobbiamo esaminare il motivo che ci spinge a considerare gli altri come politicamente uguali» (R.A. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 41-42. Corsivo nel testo della citazione).

<sup>154</sup> «È palese qui il nesso dell'art. 48 con l'art. 21 della Carta costituzionale, che tutela la libertà di manifestazione del pensiero, e dunque di informazione. Proprio il diritto all'informazione è ormai unanimemente riconosciuto non solo nella sua accezione attiva, ovvero quale fondamento per garantire la libertà di manifestare la propria opinione, ma anche nella sua accezione passiva di diritto a essere correttamente informati, a ricevere cioè un'informazione veritiera, bilanciata e affidabile» (G. SICHERA, *Il voto “libero” nella democrazia del web*, cit., p. 37).

<sup>155</sup> A. PAPA, *“Democrazia della comunicazione” e formazione dell'opinione pubblica*, cit., p. 9.

<sup>156</sup> Per un approfondimento sul dibattito giuridico sul punto è possibile fare riferimento, per il contesto nazionale, a M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1994, pp. 34 ss., mentre, per il contesto internazionale, S. NASSTROM, *The Normative Power of Political Equality*, in E. ERMAN e S. NASSTROM (eds.), *Political Equality in Transnational Democracy*, Springer, New York, 2013, pp. 157 ss.

<sup>157</sup> A. PAPA, *“Democrazia della comunicazione” e formazione dell'opinione pubblica*, cit., p. 9.

<sup>158</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2002, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>159</sup> C. CHIOLA, *La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive elettorali*, in E. ROPPO (a cura di), *Diritto delle comunicazioni di massa. Problemi e tendenze Atti del Convegno (Genova, 8-9 giugno 1984)*, Cedam, Padova, 1985, p. 80.

<sup>160</sup> J. RAWLS, *Political liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 38. Per un approfondimento sul carattere della genuinità del voto è possibile fare riferimento a E. BETTINELLI, *Par condicio. Regole, Opinioni, Fatti*, Einaudi, Torino, 1995.

<sup>161</sup> Corte costituzionale, sentenze nn. 43 del 1961, 16 del 1978 e 27 del 1981.

forma di pressione indebita, sia essa diretta o indiretta<sup>162</sup>. È la «libertà oggettiva dell'esercizio del diritto di voto a vantaggio dell'elettore»<sup>163</sup> a qualificare un preciso obbligo dell'ordinamento costituzionale, dove lo Stato è tenuto a «garantire ad ogni cittadino la possibilità di esprimere la determinazione elettorale in piena libertà, ossia al riparo da ogni forma indebita di pressione»<sup>164</sup>. La Repubblica è chiamata a garantire che il voto sia privo da ogni tipo di indebito condizionamento esterno non sulla scorta di una non ipotizzabile obbligazione di risultato – non potendosi pretendere che questa assicuri l'assenza di coartazioni psicologiche<sup>165</sup> –, ma in forza di una obbligazione di mezzi, che si traduce nella necessità di garantire la genuina formazione della volontà elettorale – quale coscienza critica che si sviluppa tramite il pluralismo informativo<sup>166</sup> – mediante una regolazione proporzionata e mirata delle forme di propaganda elettorale, funzionale a preservare le condizioni di formazione libera e consapevole del voto<sup>167</sup>.

#### **4. Il Regolamento (UE) 2024/900 come possibile soluzione alla trasfigurazione commerciale della comunicazione politico-elettorale**

I rischi che l'avvento delle tecniche di profilazione e di *marketing* in campo politico-elettorale presentano per la costruzione del discorso pubblico e le condizioni di esercizio del diritto di voto fanno temere la trasfigurazione del sistema democratico in uno postdemocratico<sup>168</sup>, in cui, dietro all'apparenza del pluralismo e delle politiche, si cela una tendenza crescente all'oligarchia<sup>169</sup>, ove le piattaforme digitali detengono un enorme potere rispetto alla modulazione dei processi decisionali collettivi<sup>170</sup>.

Pertanto, alla luce delle criticità individuate, emerge l'urgenza di una riflessione gius-pubblicistica sugli strumenti normativi che, a partire dai principi e dalle norme costituzionali, siano in grado di identificare soluzioni idonee a scongiurare tali derive.

<sup>162</sup> E. BETTINELLI, *Propaganda elettorale* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino, 1997, p. 61.

<sup>163</sup> Atti dell'Assemblea costituente, *La Costituzione della Repubblica italiana*, vol. IV, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma, 1970, p. 4139.

<sup>164</sup> V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 325.

<sup>165</sup> T. MARTINES, *Art. 56-68*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 82.

<sup>166</sup> M. RUOTOLO, *È veramente irragionevole ed eccessiva la distinzione tra propaganda e pubblicità applicata alle campagne referendarie? Sulla esigenza di tutelare i destinatari dei messaggi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 360 ss.

<sup>167</sup> C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità, cit.*, p. 31.

<sup>168</sup> Il riferimento è, in particolare, a C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005 e ID. *Combattere la postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

<sup>169</sup> Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia. Un dialogo*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>170</sup> Definitivamente superando l'approccio ottimistico che individuava nella comunicazione politica realizzata in via telematica la «capacità di mettere in crisi l'esistente monopolio della gerarchia politica sui mezzi di comunicazione potenti, rivitalizzando in tal modo la partecipazione del cittadino» (H. RHEINGOLD, *Comunità virtuali. Parlare, incontrarsi, vivere nel cibernazio*, Sperling & Kupfer, Milano, 1994, p. 15).

In quest’ottica, la recente adozione del Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, appare rappresentare «un passo significativo nella difficile ricerca di un equilibrio che consenta di tutelare la libera formazione del consenso e, insieme, la libertà di manifestazione del pensiero»<sup>171</sup>.

Quale tassello fondamentale dell’*European Democracy Action Plan* adottato dalla Commissione europea nel 2020, il Regolamento – operante, a sua volta, in combinato disposto con il Regolamento (UE) 2022/2065 (meglio noto come *Digital Service Act*) – è volto a rafforzare l’integrità del processo elettorale contrastando la disinformazione e garantendo una maggiore trasparenza della pubblicità politica in rete<sup>172</sup>. Proprio il concetto di trasparenza costituisce il cardine della disciplina in quanto, come affermato nel considerando 4, quest’ultima rappresenta condizione necessaria per «sostenere un dibattito politico e campagne politiche equi e aperti, come pure elezioni o *referendum* liberi e regolari, e per combattere la manipolazione dell’informazione e le interferenze, nonché le interferenze illecite anche da paesi terzi»<sup>173</sup>. In quest’ottica, la finalità della nuova legislazione europea è quella di operare un’armonizzazione degli obblighi di trasparenza dei prestatori di servizi di pubblicità politica e degli *sponsor*, bandendo l’impiego di strumenti di *micro-targeting* che non rispettino le condizioni dalla stessa richieste<sup>174</sup>. Pertanto, le norme ivi previste non pregiudicano il contenuto della comunicazione politico-elettorale né gli aspetti a questa connessi, quali lo svolgimento delle campagne politiche, che restano assoggettate alle discipline previste nei diversi Stati membri<sup>175</sup>.

Oggetto del regolamento è infatti la pubblicità politica, definita come «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell’ambito di una campagna di pubblicità politica: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa e sia inteso a influenzare l’esito di un’elezione o *referendum*, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell’Unione, nazionale,

---

<sup>171</sup> C. GIUNTA, *L’espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità, cit.*, p. 22.

<sup>172</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, Bruxelles, 3 dicembre 2020, COM (2020) 790 final, p. 2.

<sup>173</sup> Considerando 4, Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (GU L 20.3.24).

<sup>174</sup> Art. 1, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>175</sup> In quest’ottica meglio si comprende la scelta dell’utilizzo del regolamento in luogo della direttiva: la «motivazione di tale scelta va, come per altre normative sul digitale, rinvenuta nella constatazione dell’esistenza in un territorio unionale di discipline eterogenee in materia di comunicazione politico-elettorale e per lo più concentrate sui mezzi di comunicazione tradizionali che come tali potrebbero rivelarsi inadatte alle nuove strategie messe appunto dai *social media* per veicolare messaggi di contenuto politico» (A. LICASTRO, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali, cit.*, pp. 598-599 e come rilevato dallo stesso considerando 7 del Regolamento (UE) 2024/900).

regionale o locale»<sup>176</sup>. La comunicazione politica, la quale ricomprende, secondo la normativa, «opinioni politiche e altri contenuti editoriali soggetti alla responsabilità editoriale, indipendentemente dal mezzo attraverso cui sono espressi [...] a meno che non siano previsti un pagamento specifico o altra remunerazione per la loro preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione da parte di terzi o in relazione a tali attività»<sup>177</sup> e «opinioni politiche espresse a titolo personale»<sup>178</sup>, resta invece esclusa dall'ambito di applicazione oggettiva del regolamento. A ben vedere, proprio in questa distinzione appare riscontrabile l'adozione, da parte delle istituzioni europee, di quella lettura poc'anzi suggerita fondata sull'integrazione della disciplina della libertà di manifestazione del pensiero con quella dell'attività economica, che consente di porre dei limiti all'impiego di strumenti di *marketing* altamente invasivi in ambito politico senza però compromettere il nucleo essenziale della comunicazione politica nella sua dimensione di libera manifestazione del pensiero.

In continuità con quanto disposto dalla legge 7 giugno 2000, n. 150<sup>179</sup>, non rientra inoltre nel perimetro applicativo del regolamento la comunicazione istituzionale, identificata dall'art. 3(2) della disciplina nei «messaggi provenienti da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'Unione strettamente riguardanti l'organizzazione e le modalità di partecipazione a elezioni o *referendum*, compreso l'annuncio delle candidature o dei quesiti referendari, oppure la promozione della partecipazione a elezioni o *referendum*»<sup>180</sup> e nella «comunicazione pubblica finalizzata a fornire informazioni ufficiali al pubblico da parte, a favore o per conto di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'Unione, incluso da parte, a favore o per conto di membri del governo di uno Stato membro, a condizione che non possa e che non sia intesa a influenzare l'esito di un'elezione o di un *referendum*, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare»<sup>181</sup>. Parimenti estranea al vincolo normativo è la presentazione dei candidati in specifici spazi pubblici o sui mezzi di comunicazione, prevista espressamente dalla legge, svolta a titolo gratuito e garantendo condizioni di parità tra tutti i candidati<sup>182</sup>.

Rispetto all'ambito di applicazione soggettivo, l'art. 3 del regolamento individua i destinatari nella normativa nei prestatori di servizi di pubblicità politica e, pertanto, in chiunque sia coinvolto nella preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione dei messaggi pubblicitari politici. In questa categoria rientrano *data broker*, *influencer*, *testimonial*, agenzie pubblicitarie e le stesse piattaforme

---

<sup>176</sup> Art. 3(1), n. 2, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>177</sup> Art. 1(2), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>178</sup> Art. 1(3), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>179</sup> Il comma sesto dell'articolo 1 della legge 7 giugno 2000, n. 150 dispone infatti che le «attività di informazione e di comunicazione istituzionale di cui alla presente legge non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico».

<sup>180</sup> Art. 3(2)(b)(i), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>181</sup> Art. 3(2)(b)(ii), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>182</sup> Art. 3(2)(b)(iii), Regolamento (UE) 2024/900.

digitali, le quali si collocano nell'alveo degli "editori di pubblicità politica" che, ai sensi dell'art. 3(13) della normativa, sono definiti quali prestatori di servizi di pubblicità politica che, con l'ausilio di qualsiasi mezzo, diffondono contenuti di *marketing* politico.

Dopo aver specificato l'ambito di applicazione della disciplina nella sua duplice dimensione soggettiva e oggettiva, il legislatore europeo premette al quadro regolatorio una clausola particolarmente garantista rispetto alle fattispecie che si intendono limitare, disponendo che la prestazione di servizi di pubblicità politica conforme alle previsioni regolamentari «non può essere vietata né limitata per motivi di trasparenza, neppure a livello geografico»<sup>183</sup>. L'intento della previsione si rinviene nella volontà di delimitare con precisione l'intervento regolatorio, evitando che gli obblighi imposti si traducano in una indiretta restrizione della libertà della comunicazione politica.

Le prescrizioni contenute nei Capi II e III disciplinano, rispettivamente, gli obblighi di trasparenza dei servizi di pubblicità politica *online* e i limiti all'utilizzo di sistemi di *targeting* politico, in entrambi i casi adottando un approccio improntato alla filosofia del *disclosure*<sup>184</sup>.

Rispetto ai primi, il regolamento prevede l'osservanza, sia da parte dei prestatori di servizi che degli editori, di una serie di obblighi volti a garantire che gli utenti siano messi nelle condizioni di riconoscere chiaramente quando sono esposti a contenuti di pubblicità politica<sup>185</sup>. A tal fine, gli editori sono chiamati, mediante l'etichettatura del contenuto, a dichiarare in modo esplicito la natura politica del messaggio, a indicare l'identità dello *sponsor*, la campagna politica di riferimento e l'eventuale utilizzo di tecniche di *targeting*<sup>186</sup>. Inoltre, l'art. 7 dispone che il candidato politico per conto del quale è stato predisposto il messaggio promozionale è tenuto a dichiarare ai prestatori di servizi pubblicitari che il servizio richiesto si qualifica come pubblicità politica con almeno tre mesi di anticipo rispetto alle elezioni e ai *referendum*<sup>187</sup>. Per quanto riguarda invece i limiti posti all'impiego di tecniche di *targeting* e di amplificazione dei contenuti, l'art. 18 del Regolamento ne vieta l'utilizzo per la pubblicità politica *online*, facendo salva la possibilità di impiegare detti strumenti per la profilazione comportamentale solamente quando sussistano le condizioni disposte dalla norma. In particolare, tali tecniche sono consentite esclusivamente qualora il titolare del trattamento abbia raccolto i dati personali direttamente presso l'interessato, quest'ultimo abbia fornito un consenso esplicito e separato (in maniera conforme ai Regolamenti (UE) 2016/679 e 2018/1725) e a condizione che il trattamento non implichi l'uso di categorie particolari di dati personali

---

<sup>183</sup> Art. 4(2), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>184</sup> E. PALOMBA, *Le neurotecnologie nella comunicazione politica: luci e ombre del Regolamento (UE) 2024/900*, in *Lecostituzionaliste*, dicembre 2024, p. 3.

<sup>185</sup> Considerando 56, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>186</sup> Considerando 43, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>187</sup> Art. 11, Regolamento (UE) 2024/900.

mediante processi di profilazione, così come definiti dal GDPR<sup>188</sup>. Interessante osservare come, in tema di consenso, la normativa preveda che al soggetto che non lo presti debba comunque essere offerta «un'alternativa equivalente per l'utilizzo del servizio *online* senza ricevere pubblicità politica»<sup>189</sup>, in questo modo superando le criticità derivanti dalla fornitura del consenso quale unico mezzo per accedere al servizio.

A ciò si affianca un complesso apparato di obblighi informativi e di *accountability* a carico dei titolari del trattamento, i quali devono adottare strategie interne documentate, mantenere registri dettagliati, fornire informazioni trasparenti e comprensibili sull'uso delle tecniche adottate – inclusi eventuali sistemi di intelligenza artificiale impiegati – e predisporre valutazioni annuali dei rischi per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati<sup>190</sup>.

Da ultimo, il regolamento definisce le misure necessarie per garantire il controllo degli adempimenti richiesti e le sanzioni applicabili in caso di violazione delle condizioni disposte. In quest'ottica, il Capo IV attribuisce significativi poteri di vigilanza alle autorità garanti degli Stati membri, a esse rimettendo anche la determinazione delle sanzioni da comminare. A tal fine, le autorità competenti sono tenute a vigilare sul rispetto delle norme mediante l'impiego delle reti di cooperazione esistenti, tra le quali rientrano il gruppo per i regolatori europei per i servizi dei media audiovisivi (istituito dalla direttiva 2010/13/UE), il comitato europeo per i servizi digitali (istituito dal *Digital Service Act*) e la rete europea di cooperazione in materia elettorale. Alle autorità garanti spettano inoltre poteri istruttori, i quali ricomprendono l'accesso ai dati, alle informazioni e ai documenti dei prestatori di servizi di pubblicità in rete e degli *sponsor* al fine di monitorare il rispetto della normativa, la facoltà di rivolgere ammonimenti e il potere di disporre la cessazione di eventuali violazioni fino all'ordine di misure correttive e all'irrogazione di sanzioni<sup>191</sup>.

Tuttavia, proprio nell'esclusiva rimessione, in capo alle autorità garanti degli Stati membri, della facoltà di predisporre in maniera autonoma, sulla scorta di linee guida estremamente ampie, le misure sanzionatorie si rinviene una delle criticità maggiori del regolamento (UE) 2024/900. Del tutto condivisibile, dunque, l'affermazione secondo la quale la minimale fissazione degli standard sanzionatori appaia «depotenziare sia la finalità di inibire l'utilizzo improprio della pubblicità politica sia quella di armonizzare compiutamente le “difese” degli Stati membri dalle temute minacce alla “integrità elettorale”»<sup>192</sup>. In questa maniera, infatti, l'efficacia complessiva del sistema sanzionatorio – e conseguentemente dell'intera disciplina complessivamente considerata – è strettamente dipendente dalla diligenza delle autorità garanti, il cui operato differenziato da Stato a Stato potrebbe portare alla

---

<sup>188</sup> Il riferimento è, in particolare, agli articoli 4, punto 4), e 9, paragrafo 1, del GDPR.

<sup>189</sup> Art. 18(4)(b), Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>190</sup> Art. 19, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>191</sup> Art. 22, Regolamento (UE) 2024/900.

<sup>192</sup> C. GIUNTA, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., p. 38.

costituzione di standard altamente eterogenei, di fatto inibendo la funzione propria del Regolamento. Questa considerazione è ulteriormente avallata dalla circostanza che il sistema di *enforcement* si fonda a partire, *ex artt.* 7 e 8 della normativa, da atti volontari dei prestatori ed editori di servizi di pubblicità (autodichiarazioni con le quali gli stessi certificano la natura politica del messaggio commerciale), così qualificando l'assenza di un controllo esterno come possibile minaccia per l'applicazione della disciplina. La stessa formulazione letterale delle norme lascia un ampio margine di discrezionalità agli attori privati, rendendo «*the requirement for the sponsor [...] more in line with a code of conduct or soft law approach than such of a hard law*»<sup>193</sup>.

Il ruolo significativo dei soggetti privati rispetto alla tutela dei cittadini dalla manipolazione del loro libero convincimento politico si rinviene inoltre nel regolamento (UE) 2022/2065, il quale pone in capo alle piattaforme digitali di rilevanti dimensioni – le c.d. *very large online platforms*<sup>194</sup> – il compito di individuare e valutare in maniera approfondita e diligente i rischi sistemici derivanti dal funzionamento e dalla progettazione degli stessi<sup>195</sup>.

Proprio in questo aspetto si rinviene il limite principale e più vistoso della normativa europea. Il fatto che, da un lato, il regolamento (UE) 2024/900 disciplini unicamente la pubblicità politica a pagamento e, dall'altro, che il *Digital Service Act* rimetta in capo alle *big corporation* l'individuazione e la valutazione dei rischi sistemici derivanti dallo stesso modello di *business* su cui esse stesse si fondano, lascia irrisolta la questione – ben più ampia – «dell'influenza algoritmica e della diffusione di contenuti manipolatori esenti dalle più tracciabili sponsorizzazioni tramite piattaforma»<sup>196</sup>. Sfuggono, dunque, alle maglie del sistema normativo tutte quelle strategie di persuasione indiretta – quali la personalizzazione dei contenuti, l'ottimizzazione dell'*engagement*, la creazione e il rafforzamento delle *filter bubble* – che sono insite nella natura e nel funzionamento delle piattaforme digitali e che, in maniera sottile e pervasiva, influenzano sia la costruzione di uno spazio pubblico pluralista sia la formazione del libero convincimento dell'elettore. In conclusione, sebbene la recente adozione del regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica rappresenti una svolta significativa nel contrasto della manipolazione a scopo politico-elettorale, non si può omettere di rilevare come l'assenza di una disciplina che tenga specificatamente in considerazione le dinamiche e le criticità strutturali del contesto in cui operano le piattaforme digitali rappresenti un vistoso *vulnus* per l'effettività del contrasto di tutte quelle pratiche che significativamente incidono sul libero convincimento dell'individuo e sull'integrità del discorso pubblico.

---

<sup>193</sup> L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in *Ssrn.com*, 1° novembre 2024, p. 4.

<sup>194</sup> Art. 33, Regolamento (UE) 2022/2065.

<sup>195</sup> Artt. 34 e 35, Regolamento (UE) 2022/2065.

<sup>196</sup> C. LOBASCIO, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, *cit.*, p. 18.



In attesa dei primi risultati derivanti dall'applicazione del regolamento, si auspica che gli aspetti evidenziati possano essere presi in considerazione tanto nel contesto europeo quanto in quello nazionale al fine di predisporre un quadro regolatorio in grado di fronteggiare, in maniera congiunta, sia le preesistenti che le nuove sfide di cui il sistema mediatico e, più specificatamente, della comunicazione politica appare investito.