



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomena, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2025, n. 2

Editoriale

Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo? p. 1
Ugo Villani

Saggi, Articoli, Commenti e Note

Le origini dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Pace e conflitti armati (1945-2025) p. 14
Massimo Panebianco

Migrare: un diritto fondamentale? p. 26
Antonio Ruggeri

Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello Stato di diritto dell'Unione europea p. 42
Serena Crespi

Norme di diritto internazionale e disparità di genere, idee vecchie e nuove. Il caso del *mundio muliebre*, uno stereotipo da rileggere p. 82
Lucia di Cintio

Convenzione delle Nazioni Unite contro il *cybercrime* e tutela dei diritti umani: influenze europee sullo scenario internazionale p. 108
Marco Dimetto

The error in predictive justice systems. Challenges for justice, freedom, and human-centrism p. 131
under EU law
Alessandro Ferrara

EU impact on Albanian medical civil liability: a case law approach p. 146
Enkelejda Koka, Denard Veshi, Aisha Morina

La promozione della parità di genere nelle relazioni tra l'Unione europea e i *partner* meridionali p. 162
Claudia Morini



FOCUS

Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values

Il Focus contiene contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Seminario conclusivo dello Jean Monnet Module Eu-Draw (2022-2025) "Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno (1 aprile 2025)

- Presentazione del *Focus* p. 192
Angela Di Stasi
- Values in the EU external action: mechanisms of implementation and their outcomes p. 194
Stefania Kolarz
- Justice and Home Affairs Cooperation (JHAC) in the perspective of enlargement p. 211
Teresa Russo
- Brevi riflessioni sulla tutela dei diritti nello "spazio digitale" europeo p. 228
Francesco Buonomenna
- Consiglio d'Europa e intelligenza artificiale: un primo tentativo di regolamentazione a tutela dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto p. 242
Anna Iermano
- La disinformazione *online* come "minaccia ibrida" alla democrazia nell'Unione europea: meccanismi di tutela e strumenti a contrasto per uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 272
Angela Festa
- L'"approccio europeo" al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell'*AI Act*? p. 296
Rossana Palladino



LA DISINFORMAZIONE *ONLINE* COME “MINACCIA IBRIDA” ALLA
DEMOCRAZIA NELL’UNIONE EUROPEA:
MECCANISMI DI TUTELA E STRUMENTI A CONTRASTO PER UNO SPAZIO DI
LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Angela Festa*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Disinformazione *online*, misinformazione e malinformazione: precisazioni terminologiche. La disinformazione sulla rete come “minaccia ibrida”. – 3. Le risposte del diritto dell’Unione europea contro la disinformazione *online*: un quadro composito di *soft law* e *hard law*. – 4. Il contrasto alla disinformazione *online* nel *Digital Services Act*. – 5. Il Regolamento (UE) n. 2024/900 come strumento per salvaguardare la partecipazione democratica dei cittadini europei. – 6. Considerazioni conclusive: il contrasto alla disinformazione *online* e la protezione della democrazia attraverso il principio di trasparenza.

1. Introduzione

L’Unione europea individua nella democrazia uno dei capisaldi del suo ordinamento¹: come ampiamente noto, l’articolo 2 del Trattato sull’Unione europea (in prosieguo, TUE) la annovera tra i valori fondanti dell’Organizzazione²; l’articolo 49 TUE inserisce la sua promozione e il suo rispetto tra le condizioni imprescindibili per l’adesione³, l’articolo 10 TUE stabilisce che il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia

Double-blind peer reviewed article.

* Docente incaricato di Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”. Indirizzo e-mail: angela.festa@unicampania.it.

¹ Cfr. *ex multis*, tra i contributi più recenti, K. LENAERTS, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in *Eurojus*, 2025, n. 1, pp. 278-284; J. P. JACQUÉ, *Democratie et état de droit dans l’Union Européenne*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, XXV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell’Unione europea, Napoli, 2021, pp. 155-164.

² Sui valori fondanti, cfr. tra i numerosi contributi, cfr. L.D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2021, p. 72 ss.; J. WOUTERS, *Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?*, in *European Papers*, 2019, p. 255 ss.

³ A partire dalla previsione dei cd. “criteri di Copenaghen”, introdotti in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1993. Cfr. in tema, D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, 2008.

rappresentativa⁴, mentre l'articolo 21 TUE riconosce in essa un principio ispiratore dell'azione esterna dell'UE⁵.

Sebbene nessuna norma del Trattato offra una definizione del concetto in esame – con ciò rendendo non immediatamente intuibile, sul piano normativo, cosa debba intendersi per democrazia nell'Unione europea⁶ – la Corte di giustizia, nella sua giurisprudenza più recente, ha, in plurime occasioni, sottolineato come la democrazia e i valori tutti su cui l'Unione si fonda non costituiscono mere enunciazioni politiche⁷, ma «*fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune*» e «*si traducono in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri*»⁸. In particolare, «*il principio di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell'Unione, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, TUE, concretizza il valore della democrazia menzionato all'articolo 2 TUE*», di cui gli Stati membri «*sono chiamati a garantire il rispetto nel loro territorio*»⁹, senza potersi a ciò sottrarre invocando la clausola identitaria di cui all'art. 4, par. 2, TUE¹⁰.

Certamente, il diritto dell'Unione europea non ha la competenza di imporre un modello costituzionale rigido ai propri Paesi membri¹¹. Neppure il Consiglio d'Europa che, nella

⁴ Cfr. B. RITTBERGER, *Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: the Case of the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, 2012, p. 18 ss.; M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011; P. CRAIG, *Integration, Democracy, and Legitimacy*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011.

⁵ Cfr. S. POLI, *Il rispetto dei valori comuni nell'azione esterna e nel procedimento di adozione delle misure restrittive*, in S. CAFARO (a cura di), *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale*, cit., pp. 213-236. Più ampiamente sull'azione esterna dell'Unione europea cfr. M.E. BARTOLONI, S. POLI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

⁶ Sul punto, cfr. Y. BOUZORAA, *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *European Papers*, 2023, vol. 8, n. 2, pp. 809-851.

⁷ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, III ed., Torino, 2020, p. 389.

⁸ A partire dalle sentenze gemelle del 16 febbraio 2022 sulla legittimità del regolamento sulla condizionalità in bilancio. Cfr. Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punti 127 e 232 e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punti 145 e 264. Sulla giustiziabilità dei valori, cfr. C. NOVI, *I valori dell'Unione europea e la loro tutela giurisdizionale*, in questa *Rivista*, 2025, n. 1, pp. 136-188.

⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze del 19 novembre 2024, *Commissione c. Repubblica ceca*, causa C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962, punto 162 e *Commissione c. Polonia*, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, punto 159.

¹⁰ Se l'organizzazione della vita politica afferisce all'identità nazionale, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE «*dev'essere letto tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti da esse derivanti*». Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze del 19 novembre 2024, *Commissione c. Repubblica ceca*, causa C-808/21, ECLI:EU:C:2024:962, punti 158 e ss. e *Commissione c. Polonia*, causa C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, punti 155 e ss. Sulla clausola identitaria, cfr. P. FARAGUNA, *On the Identity Clause and Its Abuses: Back to the Treaty*, in *European Public Law*, 2021, n. 3, p. 427 ss.; L.S. ROSSI, *2,4,6 (TUE)...l'interpretazione dell'“Identity Clause” alla luce dei valori fondamentali dell'UE*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice euroéenne*, Torino, 2018, p. 859 ss.; U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011; G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2011.

¹¹ Sebbene non esista un modello cui conformarsi, non può essere sottaciuto che, a dispetto delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea (v. in particolare, Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, punto 229

regione internazionale europea, assume tra le sue finalità principali la promozione della democrazia¹², ha la pretesa di prescrivere un modello di costituzionalismo astratto da esportare nei diversi Stati parte. Piuttosto, entrambe le Organizzazioni, ciascuna nel rispetto delle proprie prerogative e dei propri scopi, si fanno promotrici (anche sul piano esterno) di una serie di “principi democratici” chiamati a plasmare innanzitutto il proprio funzionamento e ad informare le strutture statali dei propri Stati membri, adattandosi di volta in volta al contesto culturale su cui si vanno ad innestare¹³.

In questo senso, tanto nel sistema UE quanto in quello del Consiglio d’Europa, il principio di democrazia rappresentativa è, come parzialmente già anticipato, considerato cruciale¹⁴. Se, infatti, nella sua definizione più semplice la democrazia individua una forma di organizzazione del potere in cui il governo è esercitato in nome del popolo, è evidente che la derivazione dei pubblici poteri dalla volontà popolare non può che porsi come imprescindibile per l’esistenza di un sistema democratico¹⁵. L’hanno riconosciuto i giudici di Lussemburgo sin dalle note sentenze *Roquette Frères* e *Maizena* del 1980, ritenendo che corrisponde ad un fondamentale principio democratico che i popoli partecipino all’esercizio del potere per il tramite di un’assemblea rappresentativa¹⁶; l’hanno enfatizzato i giudici di Strasburgo a partire dalla sentenza *Mathieu-Mohin e Clerfayt contro Belgio* del 1987¹⁷, rimarcando come si possa definire democratico lo Stato in cui le decisioni della

e Corte di giustizia, Seduta Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punto 324, in cui si lascia intendere che i valori vadano considerati come inseparabili e interdipendenti e che, di conseguenza, lo Stato di diritto richieda il rispetto della non discriminazione e – qui si aggiunge – della democrazia e della libertà), l’esperienza dimostra che nel panorama giuridico dei Paesi dell’Unione europea rilevanti possono essere le divergenze circa la definizione del contenuto della democrazia, trovando spazio anche regimi cd. “illiberali”. Si pensi, su tutti, al caso ungherese.

¹² Al punto da essere stato definito un vero e proprio “costruttore di democrazia”. Così, A. DI STASI, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il “sistema” europeo*, Napoli, 2011, p. 194.

¹³ Invero, nel processo di integrazione europea, si è sviluppata una logica cd. “bottom-up”: il nucleo identitario dell’Unione europea è, infatti, costituito da principi comuni agli Stati membri che, affermandosi a livello sovranazionale, diventano anche capaci di orientare la partecipazione degli Stati all’Organizzazione. Sul punto, di recente, v. F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale, 2024, n. 1, pp. 1-37.

¹⁴ Nel Trattato di Lisbona, tra i principi democratici, trovano spazio anche il principio dell’uguaglianza dei cittadini, il principio della democrazia partecipativa, il principio di trasparenza.

¹⁵ Alla stregua di quanto desumibile anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 – pietra angolare di ogni sistema di protezione dei diritti umani – consustanziale alla presenza di un regime democratico è la circostanza che il potere di governo trovi la propria legittimazione nella volontà dei governati. Cfr. I. CARACCILO, *La rilevanza dei valori democratici nell’Unione Europea. Una proiezione internazionale per l’identità giuridica occidentale*, Napoli, 2003, p. 79.

¹⁶ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *SA Roquette Frères contro Consiglio delle Comunità europee*, causa 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, punto 33 e Corte di giustizia, sentenza del 29 ottobre 1980, *Maizena GmbH contro Consiglio delle Comunità europee. Isoglucosio – quote di produzione*, causa 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, punto 34. Sul principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia, si vedano le riflessioni critiche di M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell’UE è una premessa necessaria?*, in *I Post di AISDUE*, I, 2019, Sezione “Convegni annuali e interinali”, n. 3, 6 settembre 2019, pp. 32-47, disponibile *online*.

¹⁷ Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 2 marzo 1987, *Mathieu-Mohin e Clerfayt contro Belgio*, ricorso n. 9267/81.

collettività sono prese da un corpo legislativo composto di rappresentanti del popolo, eletti attraverso elezioni libere ed eque, ad intervalli regolari¹⁸ e riconoscendo nell'art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹⁹ l'affermazione di un diritto a libere elezioni²⁰.

La connessione tra diritti fondamentali e democrazia, tuttavia, in verità, non si esaurisce soltanto nel riconoscimento di precise prerogative in materia elettorale, ma è ancora più profonda: infatti, partecipare autenticamente al potere di governo è quasi impossibile senza la garanzia dei diritti fondamentali, sicché può dirsi democratica soltanto quella società che li riconosce e garantisce²¹. Tra tali diritti e libertà, quella ad esprimere il proprio pensiero²² è poi ritenuta la pietra angolare di ogni ordine democratico²³, a rilievo non soltanto "individuale" ma anche "collettivo", in quanto considerata condizione per il corretto funzionamento del dibattito pubblico e per il progresso dell'intera società²⁴.

Orbene, se la libertà di espressione è indispensabile per un'autentica società democratica, costituendo la scelta elettorale il frutto della *libera* opinione dei cittadini, affiora, in tale prospettiva, lo stretto legame esistente tra democrazia, libertà di manifestazione del pensiero e formazione dell'opinione pubblica. Ed il rapporto di interrelazione tra i tre elementi in discorso è tale che affinché il consenso da cui dipende la legittimazione delle maggioranze governative possa formarsi in maniera corretta occorre anche garantire che i cittadini siano posti nelle condizioni di ricevere un'informazione pubblica il più possibile pluralista e di qualità, esentata da "indebite influenze". Un'informazione che fosse incompleta, manipolata o fuorviante, infatti, potrebbe generare non solo storture nei processi democratici, ma anche vera e propria disaffezione nell'elettorato, con conseguenze significative sul comportamento di voto²⁵.

¹⁸ Cfr. sul punto M. STARITA, *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, n. 2, pp. 245-278.

¹⁹ La norma prevede che gli Stati contraenti si impegnino «a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo». Cfr. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Protocollo addizionale, Parigi, 20.III.1953, art. 3.

²⁰ L'effettiva affermazione di diritti individuali in materia elettorale si è consolidata gradualmente. Sull'azionabilità del diritto a libere elezioni, cfr. E. FERIOLI, *Il diritto a libere elezioni*, in L. MEZZETTI, C. DRIGO (a cura di), *Diritti umani. Protezione internazionale e ordinamenti nazionali*, Pisa, 2021, pp. 807-823. Interessante sarà verificare se per la Corte di Strasburgo la norma si presta a riconoscere un diritto individuale a non subire indebite forme di influenza esterna. L'occasione potrebbe presentarsi con la decisione del ricorso n. 15653/22, *Bradshaw e a. c. Regno Unito*.

²¹ Come ricorrente nella giurisprudenza della Corte EDU. Sul punto, Cfr. M. STARITA, *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, cit., p. 245 ss.

²² Per citare nuovamente la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il suo art. 19 stabilisce che: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

²³ Come affermato anche dalla nostra Corte costituzionale sin dagli anni '60. Cfr. Corte cost., sentenza del 17 aprile 1969, n. 84, par. 5

²⁴ Cfr. in questo senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, ricorso n. 5493/72. Tra i casi più recenti, invece, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 15 maggio 2023, *Sanchez c. Francia*, ricorso n. 45581/15 e la giurisprudenza ivi citata.

²⁵ Cfr. A. NICITA, *Il mercato delle verità: come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, 2024.

Nel modello propugnato tanto nell’UE quanto nel Consiglio d’Europa, allora, la democrazia non si esaurisce nel carattere elettivo e nel rinnovo periodico degli organi di governo, ma è informata al rispetto dei principi del costituzionalismo e, in particolare, alla garanzia della libertà di espressione che, nell’accezione europea riflessa sia dall’art. 10 della CEDU che dall’art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, include la libertà anche di “ricevere” informazioni senza “interferenze”²⁶.

Ebbene, è innegabile che, nell’attuale momento storico, nella formazione della pubblica opinione, accanto ai tradizionali mezzi di comunicazione radiotelevisivi, svolgano un ruolo ormai cruciale i *media* collegati alla tecnologia della rete²⁷, i quali si caratterizzano, allo stato, per una struttura profondamente diversa da quella dei primi.

Se, infatti, in una fase iniziale, i contenuti *online* erano immessi principalmente dalle istituzioni, dagli uffici stampa delle aziende e dalle testate giornalistiche, col passare del tempo, lo spazio digitale si è radicalmente “decentralizzato”. Divenuti strumenti c.d. *many to many*²⁸, i nuovi *media* della rete si contraddistinguono, attualmente, per la loro interattività e per la circostanza che tutti gli utenti che li utilizzano possono essere allo stesso tempo sia destinatari che produttori dell’informazione.

A prima vista, potrebbe sembrare che il forte ampliamento della sfera comunicativa abbia arricchito il pluralismo informativo, come era nelle aspettative più diffuse alla fine degli anni ’90 e agli inizi degli anni 2000, allorquando a prevalere era il convincimento che, determinando una sfera pubblica più vitale, aperta ed inclusiva, i nuovi mezzi di informazione avrebbero favorito un dibattito pubblico più ampio e pluralista, con conseguenti benefici per i processi democratici²⁹.

Tuttavia, se da un lato ciò è certamente vero poiché i mezzi di informazione collegati alla rete, consentendo ad ogni utente di creare propri contenuti, hanno dato massimo risalto alla libertà di espressione e al pluralismo, dall’altro lato, però, non può essere sottaciuto che quell’arricchimento che l’informazione pubblica avrebbe potuto trarre dall’allargamento della sfera comunicativa risulta in una certa misura ridimensionato per il fatto che il *World Wide Web* favorisce la rapidissima proliferazione di una

²⁶ In questo senso, il modello europeo si distanzia profondamente da quello statunitense, se si ricorda che il Primo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d’America, introdotto nel 1791 e ancora oggi pilastro della giurisprudenza costituzionale statunitense, riconosce la primazia assoluta della libertà di parola o di stampa e non fa riferimento ad una dimensione “passiva” del *free speech*. Su questo e altri punti affrontati nello scritto si veda l’Editoriale di G. PITRUZZELLA, *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 2, pp. 1-11.

²⁷ Non solo perché tutte le testate giornalistiche hanno ormai un profilo su piattaforma, ma anche perché, come si dirà, le piattaforme, in particolare, dei *social network* sono spesso utilizzate come fonte da cui attingere informazioni.

²⁸ A differenza dei media tradizionali improntati ad un modello c.d. *one to many* ed orientati ad una comunicazione unidirezionale, ove è ben distinto il ruolo di coloro che esprimono il messaggio e di coloro che lo ricevono.

²⁹ Cfr. B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L’evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell’Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *Eurojus*, 2023, n. 1, pp. 1-34; Cfr. R. MONTALDO, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *MediaLaws*, 2020, n. 1, pp. 224-229; R. PISILLO MAZZESCHI, A. DEL VECCHIO, M. MANETTI, P. PUSTORINO (eds.), *Il diritto al pluralismo dell’informazione in Europa e in Italia*, Rai Eri, 2013.

sovraabbondanza di informazioni (cd. infodemia) la cui qualità e autorevolezza non è affatto facile da decifrare.

Anzi, nella mole mastodontica di contenuti in circolazione sulla rete, può capitare facilmente di imbattersi in informazioni poco accurate, contenuti non veritieri o, addirittura, messaggi manipolatori³⁰. E ora che l'integrazione dell'intelligenza artificiale nei meccanismi di comunicazione digitale ha ulteriormente modificato il modo in cui le informazioni vengono prodotte, divulgate e gestite, i rischi in termini di diffusione di contenuti disinformativi sono ulteriormente accresciuti. La disinformazione, infatti, intesa – come si vedrà *infra* – come la deliberata divulgazione di contenuti falsi, inaccurati o fuorvianti, può essere sia veicolata in maniera ancora più personalizzata e convincente attraverso le tecniche di intelligenza artificiale sia prodotta dai sistemi di IA (si pensi all'intelligenza artificiale generativa capace di produrre autonomamente contenuti testuali, visivi e audiovisivi realistici ma inesistenti, cc.dd. *deepfake*).

In questo contesto, in particolare, i *social networks* – che, nati per finalità di intrattenimento, costituiscono di fatto, allo stato, una delle fonti principali dell'informazione e svolgono un ruolo di fondamentale rilievo per la comunicazione politica e sociale³¹ – risultano fortemente vulnerabili rispetto ai tentativi di manipolazione della realtà e possono fungere da cassa di risonanza per la diffusione di notizie false proprio in ragione di alcune delle loro caratteristiche strutturali e funzionali, tra le quali, ad esempio, i noti meccanismi del “like” e della ricondivisione dei contenuti, che consentono ad ogni utente di permettere assai rapidamente la propagazione ampia di notizie, anche non veritiere (cd. misinformazione, come si vedrà di seguito).

A ciò si aggiunga che, grazie alla capacità di immagazzinare e processare ingenti quantità di dati, le piattaforme *social* sono anche in grado di apprendere in modo sempre più accurato le preferenze degli utenti e, attraverso l'impiego di tecniche di profilazione algoritmica e di *microtargeting*, sono capaci di proporre contenuti altamente personalizzati, modellati sugli interessi manifestati dagli utenti stessi³². Così, anche la disinformazione riesce a personalizzarsi, mentre, attraverso le dinamiche di proposizione dei contenuti, gli utenti vengono di fatto inseriti in delle vere e proprie “bolle” informative

³⁰ Il tasso di produzione di notizie false ha raggiunto livelli allarmanti nell'ultimo decennio. L'Oxford Dictionary ha proclamato “post-verità” parola dell'anno nel 2016 per riferirsi a circostanze in cui i fatti oggettivi sono meno influenti nel plasmare l'opinione pubblica di quanto non sia l'appello alle emozioni e alle convinzioni personali.

³¹ Riuscendo, non di rado, addirittura a dettare l'*agenda setting* dei tradizionali mezzi di comunicazione radiotelevisivi, attraverso i propri *trending topics*.

³² Se orientarsi nel mondo digitale è un'operazione sempre più complessa, resta il fatto che, nell'infodemia, la selezione delle informazioni è affidata essenzialmente al singolo utente. E in questo settore, diversi studi hanno dimostrato che, in rete, gli utenti tendono a cercare e condividere informazioni che si allineano alla loro visione del mondo e alle loro credenze pregresse, ignorando quasi del tutto il confronto con visioni alternative. Le piattaforme digitali e, in particolare, i *social networks*, sfruttano tali meccanismi naturali di selezione delle informazioni per proporre i contenuti che meglio si adattano al singolo utente. Tuttavia, i prestatori di servizi non sono completamente neutrali nella scelta dei contenuti da presentare e tendono a curare i propri *feed* suggerendo quelli che sono in grado di suscitare maggiore coinvolgimento emotivo. Non si dimentichi, infatti, che la logica sottesa al funzionamento di tali sistemi resta quella economica di massimizzazione del profitto, parametrato alla permanenza degli utenti sulla piattaforma e al livello di interazione suscitato dai contenuti *online*. Cfr. in tema i numerosi studi di W. QUATTROCIOCCI.

chiuse che, limitando l’esposizione a punti di vista alternativi o divergenti, non solo sollevano dubbi in relazione al già citato pluralismo informativo, ma finiscono col funzionare come *echo chambers* di credenze già radicate, riducendo significativamente le opportunità di confronto critico e favorendo l’aumento di fenomeni di radicalizzazione e di polarizzazione politica³³.

In effetti, l’ambito politico è proprio quello in cui la disinformazione *online* appare più diffusa, anche per effetto dello sviluppo di una vera e propria forma organizzata di influenza sull’opinione pubblica volta ad instillare sfiducia nelle istituzioni e ad acuire le divisioni esistenti nella società³⁴. La preoccupante connessione tra disinformazione sui *social networks* e processi elettorali, resa palese a partire dal noto scandalo *Cambridge Analytica*³⁵, è stata evidenziata anche durante alcune delle numerose elezioni svoltesi a livello globale nel 2024³⁶. Emblematico, a tal proposito, è stato il recente e controverso caso rumeno, in cui è emerso più di ogni altro quanto l’uso sofisticato di una combinazione di diverse tecniche di manipolazione *online* (IA, disinformazione, miglioramento artificiale del profilo di un candidato) sia in grado di minare il rispetto delle pari opportunità, della trasparenza e della libertà dei cittadini di formarsi un’opinione³⁷, mettendo in discussione la legittimità di un’intera elezione. Come noto, infatti, nel caso menzionato, la Corte costituzionale rumena, dopo aver inizialmente certificato il primo turno delle elezioni presidenziali, ha assunto la decisione senza precedenti di annullare il risultato elettorale del 24 novembre 2024, affermando che ad aver favorito il candidato vincitore sarebbero state gravi interferenze condotte sulla piattaforma *social* “TikTok” dalla Russia³⁸.

³³ Effetti ancora più problematici possono generarsi in periodo di guerra. Cfr. A. COSSIRI, *Le campagne di disinformazione nell’arsenale di guerra: strumenti giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2024, pp. 77-85; M. CASTELLANETA, *La disinformazione nel conflitto in Ucraina: tra ius in bello e diritto alla libertà di espressione*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il Diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Freppi*, Napoli-Torino, 2023, pp. 327 ss.; S. LATTANZI, *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in *MediaLaws*, 28 febbraio 2023, pp. 158-178.

³⁴ Le questioni coinvolte dalla disinformazione *online* sono le più varie, riguardando, ad esempio, i temi del cambiamento climatico, della migrazione, della sicurezza pubblica e della salute. In particolare, durante la pandemia da Covid-19, gli effetti della propagazione di notizie false si sono rivelati particolarmente pericolosi per la salute pubblica. Su questi punti, nell’ambito del Consiglio d’Europa, si può vedere la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di Internet (adottata dal Comitato dei Ministri il 7 marzo 2018 in occasione della 1309a riunione dei Delegati dei Ministri).

³⁵ Cfr. Sul tema, E. ASSANTE, *Cosa ci può insegnare il caso Cambridge Analytica*, in *federalismi.it*, Editoriale, 25 aprile 2018; D. MESSINA, *Il Regolamento (EU) 2016/679 in materia di protezione dei dati personali alla luce della vicenda “Cambridge Analytica”*, in *federalismi.it*, 2018, n. 20, pp. 1-41.

³⁶ O. POLLICINO, P. DUNN, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell’anno delle global elections: rischi (ed opportunità)*, Editoriale, in *federalismi.it*, 2024, n. 12, pp. iv-xxii; G.M. RUOTOLO, *Nell’anno delle elezioni hanno tutti ragione. Alcune considerazioni sul ruolo di diritto internazionale ed UE nel contrasto alla disinformazione*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2024, reperibile online.

³⁷ In tema, cfr. G. COLOCRESE, *Il dialogo tra la Corte costituzionale della Romania e la Commissione europea nel contrasto alla disinformazione elettorale online*, in *Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società*, 2025, n. 1, pp. 1-18.

³⁸ In una relazione urgente pubblicata dopo la sentenza rumena, la Commissione di Venezia ha sottolineato la necessità di garanzie per le decisioni di annullamento o cancellazione delle elezioni, sottolineando che tali

Ebbene, sullo sfondo sinteticamente tracciato, il presente contributo si propone di indagare la disinformazione *online* quale “minaccia ibrida”³⁹ alla stabilità democratica degli ordinamenti nazionali degli Stati membri e dell’Unione europea nel suo complesso, inquadrando l’approccio regolatorio sviluppato dalle istituzioni europee per arginare la diffusione del fenomeno in questione⁴⁰. Obiettivo finale del lavoro è anche quello di valutare se e in quale misura gli interventi posti in essere a livello europeo stiano contribuendo a migliorare la protezione di un valore fondante dell’UE, qual è la democrazia.

2. Disinformazione *online*, misinformazione e mala-informazione: precisazioni terminologiche. La disinformazione sulla rete come “minaccia ibrida”

La complessità del fenomeno della disinformazione *online* si manifesta, innanzitutto, sul piano definitorio, per l’ambiguità della sua qualificazione giuridica, non necessariamente riconducibile alla diffusione di contenuti illegali in senso stretto.

A tale proposito, un primo tentativo di chiarificazione concettuale, in ambito UE, è rinvenibile in un Rapporto non giuridicamente vincolante elaborato per la Commissione europea nel marzo 2018 dall’*High level Group on fake news and online disinformation* (HLEG), in cui l’espressione è utilizzata per indicare: «*false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit. The risk of harm includes threats to democratic political processes and values,*

annullamenti dovrebbero essere considerati come *extrema ratio* e che le decisioni, indipendentemente dall’organo da cui promanano, dovrebbero essere impugnabili o prese da tribunali per garantire l’equità delle procedure e facilitare l’adozione di decisioni rapide. In relazione all’onere della prova, la soglia per l’annullamento di un’elezione dovrebbe essere elevata, sebbene “[richiedere] la prova che i risultati elettorali siano stati influenzati costituirebbe tuttavia un ostacolo troppo elevato”.

³⁹ L’espressione “minaccia ibrida” è molto impiegata in tempi recenti sia nel contesto europeo che in quello internazionale per indicare tutte quelle attività che, pur non comportando un’aggressione in senso tradizionale, possono essere idonee a destabilizzare i Paesi destinatari. Già nel 2013, il *World Economic Forum* aveva inserito la disinformazione nella lista delle minacce globali. In tema, cfr. D. VAIARA, *Trick or T(h)reat: disinformazione online e minacce ibride nel panorama europeo. Alcune considerazioni alla luce dell’annullamento delle elezioni in Romania*, in *SIDIBlog*, 29 dicembre 2024, reperibile online; G. D’AGNONE, *L’Unione europea e le risposte alle “minacce ibride”*, in *Osservatorio DUE*, 31 luglio 2016.

⁴⁰ In tema, O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, 2024; G. ZACCARONI, *Intelligenza artificiale e principio democratico: riflessioni a margine dell’emersione di un quadro normativo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale, 2024, n. 2, a cura di F. FERRI, *L’Unione europea e la nuova disciplina sull’intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, pp. 19-50; G. SUFFIA, G. ZICCARDI, *Fake news, guerra dell’informazione ed equilibri democratici*, in *federalismi.it*, 2020, n. 11, pp. 205-227. Per riferimenti sugli interventi del diverso sistema del Consiglio d’Europa in materia di disinformazione, spazio digitale e democrazia, si veda B. TÖRÖK, *The Fight against Disinformation in the Council of Europe, and the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights*, in J. RONALD, JR. KROTOSZYNSKI, A. KOLTAY, C. GARDEN (eds.), *Disinformation, Misinformation, and Democracy. Legal Approaches in Comparative Context*, Cambridge, 2025, pp. 161-196.

which can specifically target a variety of sectors, such as health, science, education, finance and more»⁴¹.

La nozione di disinformazione, così intesa, include quindi non tanto condotte strettamente illecite, quanto tutti quei casi in cui la produzione e diffusione di un contenuto falso, inaccurato o fuorviante produce un danno potenziale a principi e valori democratici. Si tratta, dunque, di casi insidiosi e non facili da individuare, in cui l’interesse pubblico al corretto funzionamento dello stato democratico va bilanciato con la necessità di non arrecare un nocimento sproporzionato alla libertà di espressione individuale per la realizzazione di condotte di per sé non considerate illecite dall’ordinamento⁴².

Nello stesso Rapporto del Gruppo HLEG, il concetto di disinformazione *online* viene, inoltre, collegato ma separato rispetto a quello di *fake news*, capace di cogliere, a giudizio degli esperti, soltanto una parte delle molteplici manifestazioni del fenomeno. Se, infatti, le *fake news* possono essere intese come quelle informazioni intenzionalmente e verificabilmente false, divulgate mediante strumenti di massa e rese pubbliche con l’intento di trarre in inganno chi ne viene a conoscenza, per influenzarne il pensiero, le azioni o le scelte⁴³, la disinformazione *online* può riguardare la creazione e la circolazione anche di contenuti che non sono completamente “falsi”⁴⁴ e può comprendere pratiche manipolatorie che vanno ben oltre la generazione di semplici “notizie”⁴⁵.

Ricalcando le conclusioni di un Rapporto pionieristico pubblicato nel 2017 dal Consiglio d’Europa e intitolato: “*Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*”, nel documento del Gruppo di esperti si evidenzia, peraltro, la differenza tra la disinformazione *online* e la misinformazione, che consiste nella diffusione involontaria di informazioni false, dovuta a errori, negligenza o pregiudizi e talvolta proprio condizionata dalla diffusione programmatica di notizie false

⁴¹ Cfr. HLEG, *A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, 2018, p. 10, reperibile online.

⁴² O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, cit., p. 126.

⁴³ Cfr. H. ALCOTT, M. GENTZKOW, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2017, n. 2, p. 211 ss. Per raggiungere i loro scopi, le *fake news* devono persuadere il destinatario della loro veridicità e indurlo a diffondere il contenuto dell’informazione; pertanto, devono essere costruite in modo da riflettere la personalità, gli interessi e gli obiettivi dei destinatari; devono raggiungere un elevato numero di persone; non sembrare false e presentarsi in modo simile alle altre notizie presenti sul *web*, coinvolgendo soggetti che difficilmente approfondiranno la loro provenienza e veridicità.

⁴⁴ Alcune forme di manipolazione delle informazioni non implicano necessariamente lo sfruttamento di notizie false, ma piuttosto un uso strategico dei servizi social. Le teorie complottistiche sono spesso costruite in operazioni successive tramite risorse diversificate (siti *web* fasulli, media marginali, forum di discussione, *blog*, ecc.). Tali teorie vengono proposte sui *social media*, anche con l’utilizzo di *account* falsi o *social bot*, al fine di legittimare la narrazione di una tesi o una posizione ideologica estrema o totalmente falsa, potenzialmente dannosa.

⁴⁵ Si pensi, come detto, alla diffusione di contenuti generati attraverso le nuove tecnologie dell’intelligenza artificiale generativa ed al cd. “*deep fake*”. La scelta di distinguere le *fake news* dalla disinformazione *online* e preferire quest’ultima espressione alla prima è spiegata anche alla luce dell’uso mediatico fattone che ha condotto a una connotazione fuorviante del fenomeno.

o tendenziose veicolate da quella forma organizzata di influenza sull'opinione pubblica di cui si è già detto⁴⁶.

In effetti, nella maggioranza dei casi, accade che fattispecie disinformative vengano poi ricondivise da soggetti diversi, non intenzionati a creare un danno, ma confidanti nella genuinità del contenuto proposto. La stessa informazione può assumere, quindi, come stato giustamente osservato, i connotati di “disinformazione” se vista dalla prospettiva del soggetto che l’ha originata e diffusa con la consapevolezza della sua falsità e di “misinformazione” per colui che, erroneamente convinto della sua veridicità, l’abbia diffusa⁴⁷.

Se il carattere dell’intenzionalità relativo sia alla creazione e diffusione di un contenuto falso sia alla finalità di causare un danno o ottenere un profitto vale a differenziare, sul piano teorico, la disinformazione e la misinformazione, va da sé che, sul piano pratico, gli effetti delle due tipologie di disordine informativo tendono, in realtà, a sovrapporsi. L’utente che condivide notizie false alimentandone la circolazione finisce, infatti, col diventare complice della disinformazione⁴⁸.

Cionondimeno, già a partire dalla Comunicazione “*Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*”⁴⁹ con la quale la Commissione europea, facendo immediato seguito al citato Rapporto degli esperti, esprimeva la sua posizione in merito alle sfide poste dalla disinformazione *online*⁵⁰, soltanto quest’ultima, tra i disordini informativi, viene ritenuta una “minaccia ibrida” per la democrazia, nell’accezione particolarmente ampia formulata in una Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto Rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel 2016, ove è ricondotta a quell’insieme di “attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata”⁵¹.

⁴⁶ Cfr. G. MORGESE, *Il contrasto alla disinformazione originata da ingerenze straniere nell’Unione europea*, in M. MESSINA (a cura di), *Strengthening the European Union through the European Citizenship and the Rule of Law/Cittadinanza e Stato di diritto per un’Unione europea più forte*, Napoli, 2024, pp. 89-130.

⁴⁷ O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, cit., p. 126 ss.

⁴⁸ Cfr. M.R. SANFILIPPO, M. G. OCEPECK, *Governing Misinformation in Everyday Knowledge Commons*, Cambridge, 2025.

⁴⁹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle Regioni, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, Bruxelles, 26.4.2018, COM(2018) 236 final.

⁵⁰ Abbracciandone la definizione condivisa dal Gruppo HLEG.

⁵¹ Cfr. Commissione europea, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride – La risposta dell’Unione europea*, Bruxelles, 6.4.2016, JIUN(2016) 18 final. La definizione è poi ripresa, tra gli altri, dal Servizio Europeo per l’Azione Esterna nel giugno 2018 nel documento intitolato “*A Europe that protects: Countering hybrid threats*”, reperibile *online* ove ci si riferisce a “*conventional and unconventional, military and non-military activities that can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific political objectives. [...] These threats target critical vulnerabilities and seek to create confusion to hinder swift and effective decision-making*”. Molti anni prima, in verità, e precisamente nel 2010, la NATO individuava tali minacce come “*those posed by adversaries, with the ability to simultaneously employ conventional and nonconventional*

Infatti, soltanto la disinformazione (e non anche la misinformazione) risponde ad un disegno coordinato e può essere ascritta all’ambito di quelle “*grey zone activities*”, i cui confini sono labili e poco precisi, e a quelle “*salami slicing techniques*” in cui ciascuna azione, considerata singolarmente potrebbe sembrare insignificante, ma considerata in combinazione con altre appare idonea a determinare dei risultati politici e strategici significativi, incluso quello di “rimodellare” uno o più Stati target.

Sarebbero, dunque, vettori di minacce ibride le campagne disinformative *online* condotte su larga scala sui *social media* “per controllare il discorso politico o per radicalizzare, reclutare e dirigere mandatarî”⁵². In specie, la minaccia ibrida si configurerebbe allorquando i contenuti falsi o fuorvianti vengono diffusi da parte di Paesi stranieri o attori non statali⁵³, soprattutto in periodo elettorale, per destabilizzare e mettere in pericolo la società europea, minando il nocciolo duro dei valori comuni di dignità, libertà, uguaglianza, Stato di diritto, democrazia e diritti fondamentali. Ciò spiega la necessità, a giudizio della Commissione europea, di attenzionare fortemente le minacce, i contenuti terroristici e di estremismo violento, nonché tutte quelle forme illegali di incitamento all’odio⁵⁴ o le molestie *online* perpetrate nei confronti di candidati politici o titolari di cariche politiche, giornalisti, operatori elettorali o altri soggetti coinvolti nel processo elettorale, per i connessi rischi sistemici per la democrazia nei Paesi membri e nell’Unione europea.

Sebbene in una certa misura impattante sui processi decisionali, non costituirebbe, invece, una “minaccia ibrida”, la mala-informazione che, ponendosi al confine con la disinformazione, riguarda, come indicato nel Rapporto del Consiglio d’Europa del 2017 già citato, la diversa fattispecie di diffusione di notizie veritiere o basate su elementi fattuali reali che non dovrebbero essere pubblicizzate e che vengono divulgate con intento manipolativo e fini dannosi (si pensi, ad esempio, nel settore oggetto di indagine, ai *leak* pre-elettorali per influenzare l’opinione pubblica).

Orbene, l’Unione europea prevede che la responsabilità primaria per contrastare le minacce ibride, come la disinformazione *online*, gravi sugli Stati membri, mettendo a disposizione capacità di coordinamento normativo e operativo per elevare il livello di protezione e resilienza comune e potendo intervenire *ex* articolo 222 TFUE, mediante azioni congiunte a tutela della sicurezza interna ed *ex* art. 47, par. 7, TUE, allorquando la minaccia assuma la forma di un’aggressione armata. Tuttavia, anche al fine di scoraggiare, mitigare e neutralizzare il fenomeno disinformativo prodotto sulla rete e perseguire gli

means adaptively in pursuit of their objectives” all’interno del *Capstone Concept “Military contribution to countering hybrid threats”*.

⁵² Commissione europea, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride – La risposta dell’Unione europea*, cit., p. 2.

⁵³ Integrandosi in questi casi anche una violazione del principio di non ingerenza negli affari di uno Stato, come nota G.M. RUOTOLO, *Nell’anno delle elezioni hanno tutti ragione. Alcune considerazioni sul ruolo di diritto internazionale ed UE nel contrasto alla disinformazione*, cit.

⁵⁴ Per una prospettiva sulla libertà di espressione e i discorsi d’odio *online* e sugli strumenti di contrasto all’*hate speech* nel panorama internazionale ed europeo, cfr. M. NINO, *Il rapporto tra libertà di espressione e discorsi d’odio nell’era digitale alla luce della normativa internazionale ed europea*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di) *Criminalità transnazionale e Unione europea*, Napoli, 2024, pp.767-789.

obiettivi del perfezionamento di uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia (art. 3 TUE), l'UE si è dotata nel tempo di un ricco strumentario di *soft* e *hard law*, sul quale ci si soffermerà di seguito⁵⁵.

3. Le risposte del diritto dell'Unione europea contro la disinformazione *online*: un quadro composito di *soft law* e *hard law*

Come anticipato, a fronte di siffatto scenario, è divenuto di primaria importanza per le istituzioni europee individuare delle possibili soluzioni giuridiche per arginare la diffusione del fenomeno disinformativo condotto sulla rete a causa delle possibili conseguenze per la sicurezza e la stabilità democratica dello spazio europeo.

La domanda è stata come affrontare e rispondere efficacemente e in modo legittimo a tale fattispecie di disordine informativo, potenzialmente capace di inquinare e polarizzare il discorso pubblico a detrimento del valore fondante della democrazia. Il tutto, da un lato, senza frenare lo sviluppo delle piattaforme digitali e l'innovazione tecnologica del mercato unico⁵⁶ e, dall'altro, conciliando gli interessi collettivi della lotta alla disinformazione con i diritti individuali della libertà di espressione, della protezione dei dati, del giusto processo e della non discriminazione. Interferenze con l'esercizio dei diritti fondamentali dovrebbero, infatti, essere bilanciate dal rispetto del principio di proporzionalità, secondo il noto test dell'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali, che ammette limitazioni eccezionali a patto che esse siano, appunto, proporzionate, necessarie e collegate agli obiettivi di interesse generale riconosciuti dal diritto dell'Unione o al bisogno di proteggere altri diritti e libertà⁵⁷.

Alla ricerca di un punto di equilibrio nella triangolazione "tecnologia – democrazia – diritti", l'Unione europea si è mossa, nell'ultimo decennio, attraverso una pluralità di mezzi⁵⁸. Ruolo propulsivo nell'inquadramento delle fattispecie e nella formulazione delle strategie è stato svolto dalla Commissione europea, che ha prodotto nel tempo una serie di atti e interventi sul tema, anche di concerto con i gestori delle piattaforme digitali.

L'approccio maturato è stato inizialmente caratterizzato dall'adozione di strumenti di *soft law*, che hanno spinto le piattaforme digitali a dotarsi di fonti di auto-regolamentazione su base volontaria.

Successivamente, l'Unione europea ha potenziato la propria capacità di disciplinare il settore, passando ad un utilizzo più strutturato e sistematico di strumenti di diritto vincolante, in particolare regolamenti. Tale evoluzione normativa riflette, evidentemente, non solo una crescente consapevolezza della rilevanza strategica della materia per il futuro

⁵⁵ Cfr. L. LONARDO, *EU Law against Hybrid Threats: a First Assessment*, in *European Papers*, 2021, n. 2, pp. 1075-1096, che parla dell'emersione di una nuova competenza dell'UE in questo campo.

⁵⁶ Cfr. F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Mercato unico digitale, dati personali e diritti fondamentali*, Fascicolo speciale pubblicato sulla Rivista *Eurojus* nel luglio 2020 e disponibile *online*.

⁵⁷ Sul principio di proporzionalità, cfr. R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, Bari, 2024.

⁵⁸ Cfr. S. SASSI, *L'Unione europea e la lotta alla disinformazione online*, in *federalismi.it*, 2023, n. 15, pp. 183-201, reperibile *online*.

dell’Unione, ma anche la volontà politica e giuridica dell’UE di rafforzare la propria autonomia attraverso strumenti idonei a garantire un’effettiva uniformità giuridica nello spazio digitale europeo.

Le prime rilevanti iniziative volte ad arginare la disinformazione *online* risalgono alla creazione di una *task force*, la *East Stratcom Task Force*, e di una piattaforma multilingue creata allo scopo di promuovere, all’indomani dell’annessione della Crimea alla Russia, una più efficace strategia comunicativa negli Stati membri e nell’immediato vicinato orientale per affrontare e rispondere meglio alle campagne di disinformazione degli Stati terzi, in particolare della Federazione Russa.

Una delle iniziative più rilevanti intervenute successivamente, facendo seguito alla già menzionata Comunicazione “*Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*”, è la stipulazione di un primo Codice di buone pratiche sulla disinformazione, in virtù del quale alcune piattaforme, su base volontaria, si sono impegnate a rispettare un insieme di vincoli per garantire una maggiore qualità dell’informazione in rete.

L’insoddisfazione verso gli esiti dell’approccio meramente volontaristico promosso dal Codice, emersa soprattutto durante l’esperienza pandemica, ha condotto, però, alla riscrittura organica del Codice e alla trasformazione dello stesso da strumento di *self-regulation* a strumento di *co-regulation*. Ad un modello di impegno volontario si è infatti preferito sostituire, nell’intento di aumentarne l’efficacia, un processo collaborativo nell’ambito del quale la Commissione ha assunto il ruolo di fissare gli elementi cardine su cui basare i nuovi impegni e le nuove misure per combattere la disinformazione *online*⁵⁹.

Si ascrivono tra le iniziative di *soft law*, infine, quelle assunte dalla Commissione in materia di democrazia ed elezioni libere, eque e resilienti, in cui si inseriscono il Piano d’azione per la democrazia europea del 2020, il pacchetto su elezioni e integrità presentato nel 2021 e il pacchetto per la difesa della democrazia del 2023, nonché il lavoro svolto dalla rete europea di cooperazione sulle elezioni per promuovere, appunto, la cooperazione tra le reti elettorali nazionali delle autorità competenti⁶⁰.

La strada del diritto vincolante, percorsa dalle istituzioni in tempi più recenti⁶¹, si riferisce, invece, alla normativa contenuta nel Regolamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercato unico dei servizi digitali, meglio noto come *Digital Services Act* (DSA)⁶², che sarà

⁵⁹ Così, F. ZORZI GIUSTINIANI, *L’Unione europea e la regolamentazione del digitale: il Digital Services Package e il Codice di buone pratiche sulla disinformazione*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2022, n. 2, p. 4, in cui si evidenzia pure come il rilievo del nuovo Codice sia stato accresciuto dal fatto che la co-regolamentazione in materia tramite codici di condotta è stata prevista esplicitamente dal DSA (su cui *infra* al par. 4).

⁶⁰ Si consideri anche il quadro delineato dal pacchetto di strumenti dell’UE sulla manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri e la relazione del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE) sulle minacce legate alla manipolazione delle informazioni e alle ingerenze da parte di attori stranieri, su cui D. VAIARA, *Trick or T(h)reat: disinformazione online e minacce ibride nel panorama europeo. Alcune considerazioni alla luce dell’annullamento delle elezioni in Romania*, cit.; G. MORGESE, *Il contrasto alla disinformazione originata da ingerenze straniere nell’Unione europea*, cit.

⁶¹ Cfr. G. CAGGIANO, G. CONTALDI, P. MANZINI (a cura di), *Verso una legislazione europea su mercati e servizi digitali*, Bari, 2021.

⁶² 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 200/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, in GUUE del 27.10.2022, L 277/1.

appresso analizzato. Di seguito ci si soffermerà anche sul Regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica⁶³ che, pur non occupandosi esplicitamente di disinformazione *online*, risulta di interesse in questo contesto per il suo fine di salvaguardia della corretta informazione politica, a tutela dei diritti democratici degli elettori.

4. Il contrasto alla disinformazione *online* nel *Digital Services Act*

Il *Digital Services Act*, adottato il 19 ottobre 2022 e pienamente applicabile dal 17 febbraio 2024, interviene sul regime giuridico dei servizi digitali, aggiornando il quadro normativo delineato dalla Direttiva *e-Commerce* del 2000⁶⁴. Com'è noto, esso riforma il modo in cui le piattaforme digitali gestiscono i contenuti *online* e proteggono i diritti degli utenti ed una delle principali preoccupazioni che cerca di affrontare è proprio la diffusione di contenuti *online* illegali e dannosi, tra i quali trova spazio la disinformazione⁶⁵.

Nel complesso, il DSA mira a creare un ambiente digitale più sicuro, trasparente e rispettoso dei diritti fondamentali⁶⁶ e assorbe la disinformazione, in una prospettiva materiale, nel concetto di “contenuto illegale” o “incompatibile con le condizioni d'uso del servizio”, occupandosi anche di “moderazione” del discorso pubblico *online*.

Pur mancando di offrire una definizione del fenomeno disinformativo a carattere vincolante, nel pacchetto si riconosce che la divulgazione sistemica di contenuti ingannevoli può causare danni significativi, anche in ambito elettorale.

Con una costruzione normativa a “cerchi concentrici”, il Regolamento prevede, pertanto, una serie di obblighi per le piattaforme, graduati a seconda della tipologia e delle dimensioni del servizio erogato, imponendo vincoli differenziati per le cosiddette *Very Large Online Platforms* (VLOPs) e le *Very Large Online Search Engines* (VLOSE)⁶⁷, che hanno un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni. A queste ultime, in considerazione dell'enorme bacino di utenza

⁶³ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, *relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, in GUUE del 20.3.2024, IT Serie L.

⁶⁴ Si veda in tema il numero monografico n. 2 del 2023 della Rivista *MediaLaws* intitolato: “*Il Digital Services Act e il contrasto alla disinformazione: responsabilità dei provider, obblighi di compliance e modelli di enforcement*” – *Contenuti, scopi e traiettoria della ricerca: le nuove frontiere della compliance nel mercato digitale*, reperibile *online*, nonché G. CAGGIANO, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, n. 1, pp. 45-71; ID., *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Focus “*Servizi e piattaforme digitali*”, 2021, p. 1 ss., reperibile *online*. Cfr. Anche più recentemente, C. BUSCH, *Platform responsibility in the European Union: from the E-commerce directive to the Digital Services Act*, in B. CHAKRAVORTI, J.P. TRACHTMAN (eds.), *Digital Platform Responsibility, Regulation and Content Moderation on the Global Technological Commons*, Cambridge, 2025.

⁶⁵ Cfr. G. CONTISSA, F. GALLI, *La governance della “disinformazione aumentata” tra Digital Services Act e AI ACT*, in *federalismi.it*, 2025, n. 15, pp. 126-156.

⁶⁶ Cfr. F. CASOLARI, *Il Digital Services Act e la costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2024, n. 2, pp. 462-465.

⁶⁷ Vale a dire le piattaforme e i motori di ricerca (come Facebook, Google, X).

che le stesse possono raggiungere, sono rivolte specifiche previsioni in termini di trasparenza, anche per quanto riguarda la pubblicità *online* e l’utilizzo degli algoritmi per consigliare o indirizzare gli utenti verso i contenuti. Inoltre, sono per esse previsti obblighi di gestione e rimozione dei contenuti illegali e sistemi di *audit* indipendenti sul *risk assessment*, al fine di prevenire rischi sistemici ed evitare un uso distortivo del servizio, capace di pregiudicare diritti fondamentali come la *privacy*, la libertà di informazione, la discriminazione, la correttezza dei processi elettorali, la salute e la sicurezza pubblica. Specifiche norme sono previste, infine, anche al fine di valorizzare l’accesso dei ricercatori ai dati relativi al funzionamento delle piattaforme.

L’obiettivo perseguito dalla normativa è duplice: da un lato, proteggere i diritti fondamentali degli utenti, dall’altro, rafforzare la responsabilità delle piattaforme nella gestione dell’ecosistema digitale. Sotto quest’ultimo profilo, il DSA prevede che le piattaforme digitali si impegnino, innanzitutto, a non trarre proventi dall’attività di disinformazione, e, quindi, ad aumentare la trasparenza della pubblicità politica e della pubblicità tematica.

In ogni caso, però, e a prescindere dal tipo e dalle dimensioni del servizio, il Regolamento non prevede un obbligo generale di monitoraggio per le piattaforme in relazione alle informazioni trasmesse o archiviate nella prestazione dei loro servizi (art. 7) né una generica responsabilità per le stesse circa la trasmissione e l’archiviazione delle informazioni originate dagli utenti. Esso ripropone, invece, la logica della Direttiva sul commercio elettronico, in base alla quale i prestatori di servizi di intermediazione possono beneficiare dell’immunità dalla responsabilità per i contenuti illeciti trasmessi o memorizzati attraverso i loro servizi, salve talune eccezioni.

La responsabilità per le piattaforme (*hosting provider*) sorge, infatti, soltanto nella misura in cui le stesse abbiano effettiva conoscenza della diffusione di contenuti illeciti e non agiscano rapidamente per rimuoverli (articoli da 3 a 5). Ne consegue che un fornitore possa essere esonerato da responsabilità se non sia effettivamente a conoscenza delle attività o dei contenuti illeciti nonché se, anche per il tramite di una segnalazione ricevuta da parte di un utente o da parte di un’autorità competente, si sia attivato per rimuovere prontamente il contenuto o disabilitarne l’accesso.

In caso di ordine emesso da un’autorità giudiziaria o amministrativa, l’art. 9 impone ai servizi di intermediazione l’obbligo di cooperare con dette autorità nel contrasto ai contenuti illegali, designando un punto di contatto abilitato a ricevere gli ordini di rimozione. Quando la segnalazione proviene, invece, da parte di un utente, attraverso il meccanismo di *notice and action*, il prestatore, ricevuta la segnalazione motivata, è tenuto a valutare il carattere illecito del contenuto e ad intervenire tempestivamente. In questo quadro, vengono previsti dei “segnalatori attendibili”, enti con esperienza e competenza comprovata in determinati ambiti, ai quali viene riconosciuta “maggiore credibilità” nella segnalazione di contenuti illegali. Le segnalazioni dei *trusted flaggers* devono, pertanto, ricevere seguito con carattere di priorità. Il sistema così descritto rimette, quindi, di fatto, in capo agli utenti il compito di individuare e segnalare i contenuti falsi o fuorvianti che dovranno poi essere rimossi da parte del fornitore del servizio.

In base all'art. 7, è, inoltre, previsto che i fornitori di servizi non perdano l'esenzione di responsabilità nel caso in cui decidano di effettuare attività di moderazione dei contenuti⁶⁸. A tale proposito, una delle novità del Regolamento è quella di normare tale attività, prevedendo una serie di obblighi di diligenza per garantire che la moderazione avvenga in modo non arbitrario, opaco o lesivo dei diritti fondamentali degli utenti. Comprensiva di tutte quelle "attività, automatizzate o meno, svolte dai prestatori di servizi intermediari con il fine, in particolare, di individuare, identificare e contrastare contenuti illegali e informazioni incompatibili con le condizioni generali, forniti dai destinatari del servizio" comprese le misure "che incidono sulla disponibilità, sulla visibilità e sull'accessibilità di tali contenuti illegali o informazioni, quali la loro retrocessione, demonetizzazione o rimozione o la disabilitazione dell'accesso agli stessi, o che incidono sulla capacità dei destinatari del servizio di fornire tali informazioni, quali la cessazione o la sospensione dell'account di un destinatario del servizio", la moderazione coinvolge, quindi, non soltanto i contenuti illeciti ma anche quelli contrari alle condizioni generali predisposte unilateralmente dalla piattaforma e deve essere essa stessa soggetta ad obblighi di trasparenza. L'art. 15, infatti, richiede ai prestatori di servizi intermediari di pubblicare informazioni significative e comprensibili circa l'attività di moderazione svolta, descrivendola dal punto di vista quantitativo e qualitativo, includendo specifiche sul processo decisionale adottato, di natura algoritmica o umana. Un rapporto annuale sulle procedure di moderazione avviate deve essere pubblicato da tutte le società, ad esclusione delle micro o piccole imprese, almeno una volta all'anno, in modo chiaro, comprensibile e dettagliato (art. 55).

In questo quadro, sono previste adeguate procedure e controlli, compreso un sistema interno di trattamento dei reclami e procedure di ricorso extragiudiziale, al fine di garantire che i diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione, siano debitamente tutelati nel caso di rimozione di contenuti legittimi da parte delle piattaforme.

Come anticipato, le piattaforme di grandi dimensioni sono inoltre tenute a prevenire, con misure ragionevoli, proporzionate ed efficaci, la diffusione di contenuti non necessariamente illegali né incompatibili con le condizioni e i termini di servizio, qualora si ravvisino rischi sistemici derivanti dal funzionamento o uso dei propri servizi. Le piattaforme devono considerare in che modo incidano sul dibattito pubblico, sui processi elettorali e sulla sicurezza pubblica i loro servizi di raccomandazione, le modalità con cui gestiscono o moderano i contenuti presenti in piattaforma, i termini di servizio applicabili agli utenti e il modo in cui vengono effettivamente applicati, i criteri con cui vengono selezionate e mostrate le pubblicità, le politiche adottate per la raccolta e l'uso dei dati degli utenti.

Obblighi di trasparenza sono previsti in tema di pubblicità *online* delle piattaforme che sono tenute a informare i destinatari del servizio sulla natura pubblicitaria delle informazioni visualizzate, sulla persona fisica o giuridica per conto della quale viene visualizzata la pubblicità, sulla persona fisica o giuridica che paga per la pubblicità, nonché

⁶⁸ A. MICHINELLI, *La gestione dei contenuti: illegali e non. La loro moderazione*, in L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act*, Milano, 2023, pp. 131-163.

informazioni rilevanti sui parametri utilizzati per determinare il destinatario al quale viene mostrata la pubblicità.

La Commissione europea ha inoltre chiarito la rilevanza del DSA per il contesto elettorale attraverso la pubblicazione di specifici Orientamenti per mitigare i rischi per l’integrità delle elezioni⁶⁹. I VLOP e i VLOSE, ad esempio, sono tenuti ad attuare misure di mitigazione dei rischi specifiche per le elezioni, a cooperare con la società civile e con esperti indipendenti e a istituire specifici meccanismi di risposta in caso di incidenti significativi.

5. Il Regolamento (UE) n. 2024/900 come strumento per salvaguardare la partecipazione democratica dei cittadini europei

Sui rischi per l’integrità dei processi elettorali per effetto della disinformazione merita, inoltre, di essere menzionato il Regolamento 2024/900 del 13 marzo 2024 che, integrando le norme del DSA, si occupa di trasparenza e *targeting* della pubblicità politica. Il Regolamento è entrato in vigore nell’aprile 2024, ma sarà attuabile concretamente, con talune eccezioni, dal 10 ottobre 2025⁷⁰, pertanto la Commissione europea non ha ancora adottato apposite misure applicative.

La normativa in esso dettata mira a scongiurare interferenze elettorali da parte di entità o cittadini di paesi terzi che rappresenterebbero una grave minaccia per la democrazia dell’Unione europea e offre una serie di tutele affinché le tecniche di *targeting* e i messaggi pubblicitari non si risolvano in un uso improprio dei dati personali⁷¹.

Il Regolamento esclude dal suo ambito applicativo le opinioni politiche espresse a titolo personale, le opinioni politiche e altri contenuti editoriali soggetti alla responsabilità editoriale, riguardando esclusivamente l’attività di preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito dietro retribuzione o, in generale, nell’ambito di una campagna di pubblicità politica, a favore o per conto di un attore politico, o che comunque possa e sia volto a influenzare i processi democratici all’interno dell’Unione.

Non rientrano in questo campo né i messaggi provenienti da fonti ufficiali degli Stati membri o dell’Unione strettamente riguardanti l’organizzazione e le modalità di partecipazione a elezioni o referendum né la comunicazione pubblica finalizzata a fornire

⁶⁹ Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull’attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell’articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*, IT SERIE C 26.4.2024.

⁷⁰ Sul Regolamento cfr. E. PALOMBA, *Le neurotecnologie nella comunicazione politica: luci e ombre del Regolamento (UE) 2024/900*, in *lecostituzionaliste*, dicembre 2024, reperibile *online*; E. STELLA, *La disciplina in materia di pubblicità politica del regolamento (Ue) 2024/900*, in *Eurojus*, 6 maggio 2024, pp. 1-8, disponibile *online*.

⁷¹ Cfr. L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in *Brussels Privacy Hub*, 16 dicembre 2024.

informazioni ufficiali al pubblico, a condizione che non sia tesa ad influenzare l'esito di una consultazione politica o referendaria.

Destinatari della normativa sono, pertanto, gli *sponsor*, vale a dire le persone fisiche o giuridiche a richiesta delle quali è preparato, collocato, promosso, pubblicato, consegnato o diffuso un messaggio di pubblicità politica, nonché i prestatori di servizi di pubblicità politica e gli editori di pubblicità politica, sui quali gravano una serie di obblighi di trasparenza volti a permettere ai cittadini dell'Unione di riconoscere facilmente la presenza di un messaggio di pubblicità politica.

Il Regolamento si applica ai fornitori di servizi di pubblicità politica e *sponsor* che diffondono messaggi pubblicitari nell'Unione e ciò indipendentemente dal luogo di stabilimento del prestatore di servizi o dal luogo di residenza o stabilimento dello sponsor, e ha per oggetto le attività pubblicitarie svolte sia *online* che *offline*.

L'art. 7 del Regolamento prevede che gli sponsor siano tenuti a dichiarare la natura politica della pubblicità richiesta ai soggetti impegnati nella prestazione di servizi di pubblicità politica e individua, al fine di poter identificare un messaggio pubblicitario come politico, una serie di elementi quali: il contenuto del messaggio; lo sponsor; la lingua utilizzata per la trasmissione del messaggio; il contesto in cui il messaggio è trasmesso, compreso il periodo di diffusione; i mezzi con cui il messaggio è preparato, collocato, promosso, pubblicato, consegnato o diffuso; i destinatari, nonché l'obiettivo del messaggio, secondo apposite linee guida in via di definizione da parte della Commissione europea.

Gli editori di pubblicità politica devono assicurare che ogni messaggio riporti in modo ben chiaro: una dichiarazione che attesti che esso abbia natura di pubblicità politica; l'identità dello sponsor; l'indicazione del processo democratico a cui si riferisce; la precisazione che il messaggio è stato oggetto di tecniche di *targeting* o di consegna; un avviso di trasparenza⁷².

L'avviso di trasparenza deve contenere in formato accessibile e nella lingua del messaggio di pubblicità politica informazioni sullo sponsor; sulla persona fisica o giuridica che fornisce una retribuzione in cambio del messaggio pubblicitario, se diversa dallo sponsor; sul periodo di diffusione del messaggio pubblicitario a contenuto politico, sugli importi aggregati e il valore aggregato di altre prestazioni percepiti dai prestatori di servizi di pubblicità politica in cambio del servizio, nonché sull'origine pubblica o privata di detti importi.

Il Regolamento istituisce anche un Registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online* contenente tutti i messaggi di pubblicità politica pubblicati sulla rete nell'Unione europea o diretti a cittadini o residenti dell'Unione, affidandone la cura ad un'autorità di gestione. Esso, inoltre, prevede la redazione di relazioni periodiche sui servizi di pubblicità politica da parte degli editori, sugli importi fatturati o sul valore di altre prestazioni percepite in cambio parziale o integrale dei servizi forniti.

Uno degli aspetti che accomuna il Regolamento in parola al *Digital Services Act* è quello di prevedere dei meccanismi per consentire la segnalazione di messaggi di

⁷² Art. 11 del Regolamento.

pubblicità politica potenzialmente non conformi al regolamento. Alla stregua di quanto previsto nel DSA, il meccanismo di segnalazione, volto a garantire uno scrutinio pubblico sui messaggi pubblicitari in rete, è affidato ai singoli, persone fisiche o giuridiche e, una volta attivato, comporta l’obbligo per gli editori di pubblicità politica (in modo differenziato a seconda delle loro dimensioni) di esaminare la questione in modo non arbitrario ed obiettivo e darvi seguito tempestivamente, soprattutto quando la segnalazione interviene nell’ultimo mese che precede un’elezione o un referendum (artt. 14-17). Tuttavia, nel Regolamento, mancano chiare indicazioni su come la pubblicità politica non dichiarata possa essere identificata e monitorata e non si esclude che le segnalazioni siano trattate esclusivamente con l’ausilio di strumenti automatizzati.

Come evidenziato nel Considerando 54, la normativa non intende, in effetti, introdurre per i prestatori di servizi intermediari un obbligo generale di monitoraggio dei contenuti politici condivisi da persone fisiche o giuridiche, né un obbligo generale di prendere provvedimenti proattivi in relazione a contenuti illegali che tali prestatori trasmettono o conservano. Così, il modo in cui la pubblicità politica non dichiarata potrà essere identificata si baserà sulle migliori pratiche adottate dal fornitore del servizio.

Per quanto concerne il *targeting* degli annunci politici, ai sensi dell’art. 18, esso è consentito soltanto allorquando il titolare del trattamento ha raccolto i dati personali presso l’interessato e questi ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento separato dei dati personali a fini di pubblicità politica, ai sensi dei regolamenti (UE) 2016/679 e 2018/1725. I titolari del trattamento di dati personali sono inoltre tenuti a peculiari obblighi di trasparenza anche allo scopo di permettere all’interessato di comprendere la logica utilizzata e i parametri alla base delle tecniche di *targeting*, incluso l’uso dell’IA per indirizzare o consegnare la pubblicità politica (art. 19)⁷³. La norma, quindi, vieta l’uso di dati sensibili e la profilazione, mentre specifiche tutele sono previste per i minori che abbiano un anno al di sotto dell’età per l’esercizio di voto in base alle norme nazionali.

Rispetto al profilo sanzionatorio, il Regolamento prevede che siano gli Stati membri a stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive o altre misure applicabili agli sponsor o ai prestatori di servizi di pubblicità politica in caso di violazione degli obblighi posti dal regolamento e a prevedere le misure necessarie per garantirne la tempestiva attuazione.

6. Considerazioni conclusive: il contrasto alla disinformazione *online* e la protezione della democrazia attraverso il principio di trasparenza

In un momento storico di sofferenza delle democrazie contemporanee, le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, da strumenti agevolativi del dibattito politico e delle campagne elettorali, possono trasformarsi anche in pericolosi mezzi di

⁷³ Cfr. D. SBORLINI, *Profilazione elettorale e protezione dei dati personali: prospettive di soluzione in ambito europeo*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2022, n. 6, pp. 1173-1197.

disinformazione, contribuendo paradossalmente ad allontanare gli elettori dalla partecipazione politica o a favorire fenomeni di polarizzazione.

Le tecniche di *targeting*, mediante lo sfruttamento di categorie particolari di dati personali, in un contesto connotato da diffusa opacità, possono rischiare di produrre effetti manipolatori sui cittadini, con conseguenti distorsioni sul corretto svolgimento dei processi elettorali. Il discrimine tra il vero e il falso è reso, peraltro, ancora più insidioso per la diffusione dei *deep fakes*, contenuti audiovisivi generati grazie all'intelligenza artificiale, in cui si riproducono in ogni aspetto, compresa la voce, le sembianze di una persona realmente esistente allo scopo di diffondere informazioni false.

Se, secondo le stime della Commissione europea, nei Paesi membri dell'Unione europea, l'83% delle persone ritiene che la disinformazione costituisca una minaccia per la democrazia ed il 51% degli europei ritiene di essere stato esposto alla disinformazione *online*⁷⁴, si è ormai consolidata l'idea che, pur nella consapevolezza della delicatezza delle questioni poste, si tratti di un fenomeno da arginare con interventi positivi.

Si è resa, di fatti, evidente l'insufficienza di quell'approccio (che ha caratterizzato per diversi anni le scelte normative e giurisprudenziali nel contesto europeo) tendenzialmente liberista nel campo della regolazione dei fenomeni di espressione e costruzione del consenso anche politico *online* ed è emerso che, in mancanza di regole al riguardo, le piattaforme digitali possono finire con lo svolgere esse stesse il ruolo di "arbitro" della democrazia e dello spazio del dibattito pubblico⁷⁵.

È innegabile, infatti, che negli ultimi tempi si sia affermata una forma di inedito potere, difficilmente riconducibile ai tradizionali meccanismi di *accountability* democratica, incarnata dalle grandi piattaforme digitali, capaci di influenzare, attraverso le dinamiche di visibilità dei contenuti, le priorità informative, orientando il dibattito politico mediante parametri poco limpidi e non negoziabili.

Posto che la qualità e sostenibilità dell'ecosistema dei nuovi media sono collegate alla definizione di regole e limiti in relazione ai contenuti caricati dagli utenti e che la tutela dei valori democratici si gioca attualmente anche sul piano meno evidente, ma altrettanto cruciale, degli algoritmi e delle logiche che regolano la circolazione delle informazioni *online*, si è assistito in tempi recenti, nel contesto europeo, ad un'evoluzione normativa, volta a favorire una maggiore regolazione del fenomeno ed una più significativa responsabilizzazione degli attori privati che in ambito digitale svolgono funzioni e ruoli talmente importanti da essere qualificati come veri e propri "gatekeepers".

Nel tentativo di realizzare un'efficace attività di prevenzione e contrasto all'uso delle piattaforme come canali per favorire la disinformazione su larga scala e rafforzare la capacità degli attori pubblici di esercitare un controllo effettivo sulla trasparenza algoritmica e sulla qualità del dibattito democratico, l'Unione europea si è mossa attraverso una pluralità di mezzi, giungendo, come visto, ad adottare atti giuridicamente

⁷⁴ Come risulta dai dati pubblicati sul sito della Commissione europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/strengthened-eu-code-practice-disinformation_it.

⁷⁵ Si pensi ad esempio anche alla censura di tre messaggi del Presidente degli USA Trump da parte del social Twitter, oggi X, dopo l'attacco del 6 gennaio 2021 a Capitol Hill ad opera di alcuni suoi sostenitori.

vincolanti e direttamente applicabili sul territorio degli Stati membri. Ciò rappresenta indubbiamente un segnale molto forte della volontà dell’Unione di governare i cambiamenti tecnologici e costruire uno spazio digitale europeo che sia coerente con i valori fondanti dello Stato di diritto, della democrazia e della tutela dei diritti fondamentali⁷⁶.

Una delle risposte più rilevanti all’asimmetria crescente tra potere privato e pubblico ad oggi è rappresentata dal *Digital Services Act* (DSA) che, come visto, si configura come un tentativo normativo ambizioso di riequilibrare il rapporto tra piattaforme digitali e spazio pubblico, imponendo alle piattaforme di grandi dimensioni obblighi di trasparenza, responsabilità e valutazione dei rischi sistemici. La normativa introduce vincoli stringenti in materia di trasparenza degli algoritmi, tracciabilità degli inserzionisti, *auditing* indipendente e cooperazione con le autorità di regolazione.

Di rilievo è ritenuto anche il Regolamento UE n. 2024/900 che, al fine di scongiurare il rischio di frammentazione negli *standard* di trasparenza sulla pubblicità politica richiesti dalle legislazioni degli Stati membri, assoggetta a precisi obblighi positivi i motori di ricerca e i gestori delle piattaforme *online* nell’ottica di garantire un’informazione politica chiara e completa per l’utente-cittadino.

Anche il nuovo regolamento sull’intelligenza artificiale affronta, in una certa misura, l’integrità elettorale. I sistemi di IA “destinati a essere utilizzati per influenzare l’esito di un’elezione o di un referendum o il comportamento di voto di persone fisiche nell’esercizio del loro voto in elezioni o referendum” sono classificati come IA ad alto rischio ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 2, dell’*IA Act* e vanno pertanto assoggettati ad un più rigido regime⁷⁷.

Senza dimenticare che la strategia europea di contrasto alla disinformazione proveniente dall’esterno e incidente sul dibattito democratico europeo in quanto “minaccia ibrida” ha compreso anche l’adozione di ulteriori misure, incluse quelle restrittive a carico di attori privati, su cui non si è potuto dar conto nel breve scritto (v. la sentenza *RT France*, in cui i giudici di Lussemburgo hanno ritenuto valide le sanzioni poste a carico di un canale televisivo francese dedito alla promozione della propaganda russa)⁷⁸, alla luce del percorso tracciato, si può sottolineare in conclusione che, innanzitutto, attraverso le iniziative descritte, si è, di fatto, instaurata una sorta di dinamica nuova, nella quale l’Unione europea ambisce a porsi come attore proattivo nella definizione di una *governance* globale dello spazio digitale. Nel segnare la rotta, poi, la direzione che pare emergere è quella di favorire l’introduzione di obblighi di trasparenza, prevedendo al contempo una maggiore

⁷⁶ F. FERRI, *Transizione digitale e valori fondanti dell’Unione: riflessioni sulla costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2022, vol. 2, pp. 277-326; ID., *Il bilanciamento dei diritti fondamentali nel mercato unico digitale*, Torino, 2022.

⁷⁷ Su questi punti, cfr. R. PALLADINO, in questo fascicolo della *Rivista*.

⁷⁸ Cfr. Tribunale dell’Unione europea, Grande Sezione, sentenza del 27 luglio 2022, T-125/2022, *RT France contro Consiglio dell’Unione europea*, ECLI:EU:T:2022:483. Sul caso, cfr. P. DUNN, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *Rivista di diritto dei media*, 2023, 1, pp. 291-301; F. PAOLUCCI, *La guerra alla disinformazione nella sentenza T-125/2022 della Corte di giustizia dell’Unione Europea*, in *DPCE online*, 28 settembre 2022, disponibile *online*.

responsabilizzazione degli utenti e delle piattaforme. D'altro canto, si raccoglie in questo senso anche un monito della Corte europea dei diritti dell'uomo per la quale: «*esentare questi servizi da ogni responsabilità potrebbe facilitare o incoraggiare abusi e usi impropri, compresi discorsi d'odio e inviti alla violenza, ma anche manipolazione, menzogne e disinformazione*»⁷⁹.

Il ridimensionamento dei poteri delle piattaforme passa così attraverso l'armonizzazione procedurale del controllo dei contenuti, ma anche il potenziamento della trasparenza informativa, intesa come chiarezza e comprensibilità e come naturale antagonista dell'opacità che può connotare lo spazio digitale.

In entrambi i Regolamenti considerati, in effetti, è ricorrente l'idea che sia necessario intervenire non tanto (o non solo) censurando o limitando la diffusione dei contenuti disinformativi, nonché della pubblicità politica o di messaggi sponsorizzati quanto piuttosto aumentando la trasparenza e la tracciabilità del “bene informazione”⁸⁰.

Applicando all'informazione le logiche del mercato interno, dunque, l'Unione richiede che, al pari di un qualsiasi prodotto, anche i contenuti sulla rete, compresi quelli politici a pagamento, debbano essere “etichettati” per consentire all'utente-cittadino di conoscere chi li ha sponsorizzati, chi li ha prodotti e chi si è occupato della loro circolazione e del perché lo stesso è diventato *target* di una specifica campagna di comunicazione.

Sembra farsi sempre più strada, quindi, il proposito che, per contrastare la disinformazione *online*, occorra salvaguardare il diritto all'informazione per l'utente-cittadino, che deve esso stesso essere responsabilizzato e su cui ricade, da una parte, il compito di segnalare il contenuto falso o fuorviante e, dall'altra, la responsabilità di valutare autonomamente la credibilità dell'informazione stessa. Ne deriva una visione di consumatore-utente non tanto inteso come soggetto da proteggere, quanto come individuo da mettere nelle condizioni di sviluppare un'opinione critica attraverso la trasparenza; trasparenza che, nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia a partire dal caso *Turco* del 2008, “contribuisce a rinforzare la democrazia”⁸¹, permettendo ai cittadini di esercitare un potere di controllo sulle informazioni.

Contrastare la disinformazione *online* attraverso la trasparenza significa allora garantire il valore della democrazia, sancito all'art. 2 TUE, quale valore identitario alla base della costruzione europea⁸², che richiede lo svolgimento di elezioni libere ed eque, in un sistema che preveda la libertà di espressione, compreso il diritto ad una corretta informazione. L'accesso ad un'informazione pluralistica e trasparente assurge, dunque, a

⁷⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Sanchez c. Francia*, cit., par. 183.

⁸⁰ M. MONTI, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European public law*, 2024, n. 4, pp. 441-462.

⁸¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 1° luglio 2008, *Regno di Svezia e Maurizio Turco c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374, punto 46.

⁸² Corte di giustizia, Adunanza Plenaria, sentenze del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 232 e *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, punto 264.

pilastro fondamentale della democrazia europea, rispetto al quale non possono essere ammesse regressioni, neppure nello spazio digitale⁸³.

ABSTRACT: Il presente contributo analizza il fenomeno della disinformazione *online* quale “minaccia ibrida” alla tenuta democratica dell’Unione europea e degli ordinamenti dei suoi Stati membri. Dopo aver chiarito i profili definitori e le distinzioni tra disinformazione, misinformazione e mala-informazione, l’indagine mette in luce come la diffusione sistemica di contenuti falsi o fuorvianti, specie attraverso le piattaforme *social*, possa compromettere l’integrità del dibattito pubblico e incidere negativamente sui processi elettorali. L’analisi si concentra sulle risposte normative adottate a livello europeo, soffermandosi in particolare sul Regolamento (UE) 2022/2065 (*Digital Services Act*) e sul Regolamento (UE) 2024/900 in materia di pubblicità politica, entrambi orientati a rafforzare la trasparenza, la responsabilizzazione degli intermediari digitali e la tutela dei diritti fondamentali. In conclusione, si sostiene che un’efficace strategia di contrasto alla disinformazione debba fondarsi non tanto su logiche censorie, quanto sull’imposizione di obblighi di trasparenza idonei a consentire agli utenti un controllo consapevole e critico sull’informazione, quale presupposto essenziale per il buon funzionamento della democrazia nell’ecosistema digitale contemporaneo.

KEYWORDS: Disinformazione *online* – Democrazia – *Digital Services Act* – Regolamento (UE) 2024/900 – Trasparenza informativa.

ONLINE DISINFORMATION AS A “HYBRID THREAT” TO DEMOCRACY IN THE EUROPEAN UNION. PROTECTION MECHANISMS AND COUNTERMEASURES FOR AN AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

ABSTRACT: This contribution examines the phenomenon of online disinformation as a “hybrid threat” to the democratic resilience of the European Union and the legal orders of its Member States. After clarifying the definitional profiles and distinctions between disinformation, misinformation, and malinformation, the analysis highlights how the systemic dissemination of false or misleading content – particularly through social media

⁸³ Cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, punti 63 ss.; in tema, cfr. M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto “a servizio” della rule of law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in B. NASCIBENE, G. GRECO (a cura di), *I grands arrêts della Corte di giustizia dell’Unione europea negli ultimi dieci anni. Attualità e problemi aperti*, Torino, 2025; sia consentito rinviare anche ad A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso Repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, pp. 72-94.

platforms – can undermine the integrity of public debate and negatively affect electoral processes. The study focuses on the regulatory responses adopted at the European level, with particular attention to Regulation (EU) 2022/2065 (Digital Services Act) and Regulation (EU) 2024/900 on political advertising, both aimed at strengthening transparency, the accountability of digital intermediaries, and the protection of fundamental rights. In conclusion, it is argued that an effective strategy to counter disinformation should rely not on censorial approaches, but rather on the imposition of transparency obligations that enable users to exercise informed and critical control over information – an essential condition for the proper functioning of democracy in today’s digital ecosystem.

KEYWORDS: Online Disinformation – Democracy – Digital Services Act – Regulation (EU) 2024/900 – Information Transparency.