



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario

Corso di Laurea in Diritto e Tecnologia

Il fenomeno della disinformazione elettorale: analisi del
contesto normativo europeo

Relatrice:
ch.ma prof.ssa
Annalisa Volpato

Laureanda:
Alessandra De Marchi
Matricola: 2108057

Anno Accademico 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO 1: INTRODUZIONE AL FENOMENO DELLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE	2
1.1 Origine e sviluppo della disinformazione	2
1.2. Concetto e categorie di disinformazione	3
1.3 Tecniche di disinformazione elettorale	5
1.4 Il valore della democrazia nel diritto dell'Unione Europea	7
1.5 I rischi della disinformazione per la democrazia in Unione Europea	8
1.6 Tensione tra diritto alla libertà d'espressione e tutela dei diritti fondamentali	10
CAPITOLO 2: L'APPROCCIO EUROPEO DI AUTOREGOLAMENTAZIONE CONTRO LA DISINFORMAZIONE.....	12
2.1 Il primo approccio al contrasto della disinformazione online.....	12
2.2 Lo <i>European Democracy Action Plan</i> : un ampliamento dell'agenda europea sulla disinformazione	15
2.3 Lo <i>European Democracy Shield</i> : la sistematizzazione degli strumenti in vigore.....	18
2.4 Limiti e frammentazione del quadro giuridico europeo.....	20
CAPITOLO 3: STRUMENTI DI COOPERAZIONE DI CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE	22
3.1 Cooperazione amministrativa e resilienza elettorale: <i>European Cooperation Network on Elections</i>	22
3.2 Una risposta immediata alla disinformazione: il <i>Rapid Alert System</i>	24
3.3 Il ruolo delle comunità di <i>fact-checkers</i> : lo <i>European Digital Media Observatory</i>	26
3.4 Opportunità e limiti degli strumenti di cooperazione europei.....	29
CAPITOLO 4: GLI STRUMENTI VINCOLANTI PER IL CONTRASTO DELLA DISINFORMAZIONE	31
4.1 Valutazione dei rischi sistemici nelle piattaforme online.....	31
4.2 La necessità di una maggiore trasparenza	35
4.3 La regolazione specifica della pubblicità politica.....	38

4.4 L'evoluzione dell'approccio europeo nel contrasto alla disinformazione	39
CONCLUSIONE.....	41
BIBLIOGRAFIA:	43

INTRODUZIONE

La disinformazione elettorale costituisce un'importante sfida per il corretto funzionamento della democrazia europea dal momento che i processi elettorali possono essere compromessi dalla condivisione di notizie false. Nel corso dei secoli la disinformazione elettorale ha assunto diverse forme, fino ad arrivare a quella odierna, in cui la proliferazione di contenuti disinformativi, o *fake news*, risulta amplificata dalla capillarità dei *social*, spesso usati dai cittadini come fonte di notizie e dai continui sviluppi dei sistemi di intelligenza artificiale, che possono essere impiegati anche per la creazione di *deepfake*.

Il fenomeno può causare la polarizzazione del dibattito politico e un indebolimento della partecipazione democratica. Un'informazione non corretta può limitare la capacità dei cittadini di compiere scelte pienamente informate e influenzare illegittimamente l'elettorato. In tale contesto l'Unione Europea ha sviluppato progressivamente una serie di strumenti normativi volti al contrasto del fenomeno. L'obiettivo delle misure introdotte è quello di tutelare l'integrità dei processi elettorali senza tuttavia limitare le libertà di opinione ed espressione dei cittadini, diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento.

Il presente elaborato si propone di analizzare il quadro giuridico applicabile a livello europeo e la sua progressiva evoluzione con specifico riferimento al tema della disinformazione elettorale.

Nel primo capitolo si introdurrà il fenomeno della disinformazione elettorale, le sue origini e le diverse categorie. Si proseguirà poi con l'analisi delle diverse tecniche di diffusione di *fake news* e i rischi che il fenomeno pone per la democrazia dell'Unione.

Il secondo capitolo affronterà l'analisi dell'approccio europeo alla disinformazione attraverso strumenti di *soft law* e il suo progressivo sviluppo.

Il terzo capitolo verterà sugli strumenti di cooperazione, con particolare attenzione a *European Cooperation Network on Elections*, *Rapid Alert System* ed *European Digital Media Observatory*.

Il quarto capitolo analizzerà invece l'evoluzione degli strumenti vincolanti volti al contrasto della disinformazione, esaminando dunque il *Digital Services Act*, l'*AI Act* e il Regolamento sulla Trasparenza e il Targeting della Pubblicità Politica, nonché le principali criticità emerse.

CAPITOLO 1:

INTRODUZIONE AL FENOMENO DELLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE

1.1 Origine e sviluppo della disinformazione

La pratica di diffondere di informazioni false all'interno del dialogo elettorale è sempre esistita, fin dai tempi dei romani, quando ad esempio Ottaviano definì pubblicamente Marco Antonio “*un ubriacone e donnaiolo, che era diventato il burattino di Cleopatra*”¹. Nonostante la sua origine risalente, la parola disinformazione è un termine moderno che deriva dal russo “*dezinformatsiya*”. Secondo lo storico Adam Tayler il termine venne coniato da Joseph Stalin durante la guerra fredda, quando i servizi segreti dell'USSR diffusero la falsa notizia che l'AIDS fosse stato creato dal Dipartimento Generale della Difesa degli Stati Uniti,² con l'obiettivo di screditare il Pentagono.

Oggi la disinformazione assume forme ancora diverse. Grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie di comunicazione e al potenziamento dei sistemi di intelligenza artificiale generativa è possibile creare video o immagini talmente realistici da poter essere facilmente confusi con la realtà: i cosiddetti “*deepfake*”.

Non è cambiata solo la forma attraverso la quale la disinformazione si manifesta, ma anche la sua velocità di diffusione. In ragione dello sviluppo capillare di social media e piattaforme di condivisione online come Facebook, Twitter ed Instagram, le notizie possono arrivare istantaneamente ovunque. Se dopo la Seconda Guerra Mondiale ci vollero ben quattro anni prima che la falsa notizia creata dal KGB arrivasse fino ai media occidentali, oggi bastano pochi secondi per rendere una notizia virale³. A rendere più complesso il fenomeno, contribuisce anche il fatto che la possibilità di pubblicare informazioni è oggi accessibile a tutti attraverso pochi *clic*. Chiunque abbia accesso ad internet può essere in grado di diffondere notizie false o fuorvianti in maniera spesso completamente anonima. Il fatto che i social media e le piattaforme di condivisione online vengano utilizzate dagli utenti anche come mezzo di

¹ A. KOUROUTAKIS *EU Action Plan against Disinformation: Public Authorities, Platforms and the People in The International Lawyer*, n. 277, p. 278

² *op. cit.* p. 279

³ *op. cit.* p. 280

informazione contribuisce alla crescita del fenomeno. Secondo un sondaggio dell'Eurobarometro condotto a giugno 2025, il 66% dei cittadini dell'Unione Europea utilizza i social media o altri portali online per reperire informazioni su temi di politica e attualità. Tra le piattaforme social più utilizzate ci sono *Facebook* (58%), *YouTube* (57%) e *Instagram* (46%). Lo studio riporta inoltre che il 67% dei cittadini ritiene di essere stato esposto a notizie false, in particolare, la popolazione più giovane segnala un'esposizione più frequente.⁴

L'informazione per mezzo dei social media presenta una serie di criticità fondamentali, come gli effetti *filter bubble* ed *echo chambers*, che sono effetti del funzionamento algoritmico delle piattaforme. Questi effetti possono amplificare la portata delle fake news e contribuire alla polarizzazione politica.

La pervasività delle piattaforme *social*, la facilità di accesso ad esse e il loro ampio utilizzo da parte dei cittadini, contribuiscono alla diffusione massiccia di *fake news*, indebolendo la democrazia, ostacolando il corretto svolgimento del dibattito elettorale, nonché il diritto dei cittadini europei all'informazione e togliendo credibilità alle istituzioni.

1.2. Concetto e categorie di disinformazione

Per comprendere il fenomeno della disinformazione elettorale è utile dare una definizione chiara di quest'ultima. Nonostante venga spesso utilizzata la locuzione "*fake news*" per riferirsi al tema, l'*High Level Group on fake news and online disinformation* (HLEG), un gruppo di esperti nominato dalla Commissione Europea, suggerisce di utilizzare il termine "disinformazione". Il suggerimento dell'HLEG si basa su due motivi. Il primo è che il termine "*fake news*" non è adatto a descrivere il problema. Infatti, non si tratta sempre di notizie completamente false, ma di fatti reali distorti dal contesto originario oppure innestati su notizie inventate. Il secondo motivo è che la locuzione stessa "*fake news*" è diventata fuorviante. L'opinione pubblica la collega ad un dibattito politico di parte dal momento che il termine è stato strumentalizzato da diverse personalità politiche per screditare opinioni divergenti.⁵

All'interno dell'ambito delle informazioni false è dunque possibile distinguere tre diverse categorie: disinformazione, misinformazione e mala-informazione.⁶

⁴ Social media survey – European Parliament, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3592>

⁵ O. POLLICINO, P. DUNN *Disinformazione e intelligenza artificiale nell'anno delle global elections: rischi (ed opportunità)*, in *federalismi*, n. 12, 2024, p. 5

⁶ A. B. RUBIN *Disinformation on Trial: Fighting Foreign Disinformation by Empowering the Victims*, in *Cardozo Law Review*, n. 43, 2022, p. 975

La Commissione Europea ha definito la disinformazione all'interno della comunicazione “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo” come “*un'informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico. Il pregiudizio pubblico include minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e a beni pubblici quali la tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza dell'UE.*”⁷

Tra le finalità individuabili c'è anche la volontà di ingannare il pubblico in modo intenzionale e creare pregiudizi. È quindi presente una sovrapposizione tra l'elemento oggettivo della falsità dell'informazione e quello soggettivo del dolo, dato dalla consapevolezza della falsità. Secondo il report dell'HLEG, il concetto di disinformazione comprende anche le condotte non riconosciute dall'ordinamento come illecite, ma che risultano comunque dannose per il processo democratico.

La misinformazione, invece, consiste nella trasmissione di informazioni false, ma senza intenzioni dannose.⁸ Dunque, l'intento malevolo è ciò che differenzia la disinformazione dalla misinformazione. Un'altra categoria è, infine, la “mala-informazione” dall'inglese “*mal-information*”, ovvero la divulgazione di notizie con l'intento di creare un danno. A differenza dei fenomeni della misinformazione e disinformazione, le notizie usate in questi casi sono reali. Il termine “disinformazione”, quindi, non include errori di segnalazione, satira e parodia o commenti chiaramente identificabili come di parte⁹, ma solo la comunicazione di notizie false e fuorvianti con l'intento di creare danno.

Il tema della disinformazione proveniente dall'estero è molto dibattuto all'interno dell'Unione Europea, che sta cercando di arginare il fenomeno. Quando la disinformazione politica viene realizzata in un contesto internazionale prende il nome di *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI). La FIMI è definita come il tentativo da parte di attori stranieri di diffondere informazioni false in maniera coordinata, spesso con l'obiettivo di manipolare gli ambienti giornalistici per ottenere vantaggi politici, di sicurezza o altri vantaggi strategici.

L'utilizzo della disinformazione come supporto alle strategie di offesa è aumentato negli ultimi anni, anche in seguito all'emergere delle tensioni tra Russia e Ucraina. La Russia in particolare ha fatto un ampio uso di strategie di disinformazione a scopi propagandistici dall'inizio dell'invasione russa in Ucraina, tanto che la dottrina militare russa riconosce in modo esplicito

⁷ COM (2018) 236, 24.4.2018, p. 3

⁸ A. B. RUBIN *Disinformation on Trial: Fighting Foreign Disinformation by Empowering the Victims* (2), p. 5

⁹ Comunicazione della Commissione, COM(2018) 236 final, p. 3

la guerra all'informazione tra le sue competenze.¹⁰ Dalle statistiche dell'Eurobarometro del dicembre 2023 è emerso che l'81% dei cittadini europei ritiene che la diffusione di fake news da parte di attori stranieri sia un grave problema, mentre il 78% è preoccupato che i cittadini possano essere influenzati da disinformazione nelle loro scelte di voto.¹¹

1.3 Tecniche di disinformazione elettorale

All'interno della considerevole mole della disinformazione elettorale i *"deepfake"* occupano uno spazio peculiare rispetto ad altre tecniche.

Il termine *"deepfake"* è definito ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento (UE) 2024/1689 (*AI Act*) come *"un'immagine o un contenuto audio o video generato o manipolato dall'IA che assomiglia a persone, oggetti, luoghi, entità o eventi esistenti e che apparirebbe falsamente autentico o veritiero a una persona"*.¹² I *deepfake* vengono creati attraverso i network generativi avversari (GAN), una tecnologia che consiste nell'utilizzo di due network: il primo, il network generatore, crea output finché il secondo network – network discriminatore – non è più in grado di riconoscere le differenze tra il data set originale e gli output creati dal generatore. Si ritiene che la diffusione di *deepfake* sia iniziata sulla piattaforma Reddit nel 2017 con la diffusione di materiale pornografico realizzato mediante tecniche di manipolazione digitale, per poi ampliare il campo a video satirici che ritraevano celebrità o figure politiche¹³. Un esempio è il video *deepfake* di Alexandria Ocasio-Cortez, rappresentante democratica degli Stati Uniti d'America, nel quale viene rappresentata mentre parla del "cessate il fuoco" su Gaza in maniera sconnessa e confusa. Il video, nato con intento parodistico, è stato creato utilizzando dei video della rappresentante, a cui successivamente è stato modificato l'audio.¹⁴

L'effetto *filter bubble* è la tendenza degli algoritmi delle piattaforme social a proporre agli utenti contenuti simili o uguali alle loro preferenze. Quando un utente interagisce con un *post* di un determinato tipo su una piattaforma, è molto probabile che gli verranno proposti altri contenuti della stessa tipologia. Pariser, nel suo libro *"The Filter Bubble: What the Internet is hiding from you"* spiega come la presenza di filtri personalizzati limiti l'esposizione delle persone ad opinioni contrarie alle proprie. L'assenza di scoperte casuali e fortuite inficia

¹⁰ Comunicazione della Commissione, COM(2018) 236 final, 24.4.2018 p. 2

¹¹ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971>

¹² Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024

¹³ M. B. KUGLER, C. PACE *Deepfake Privacy: Attitudes and Regulation*, in *Northwestern University Law Review*, 3, 2021, spec. 620-621

¹⁴ <https://factcheck.afp.com/doc.afp.com.34693MW>

l'innovazione all'interno della società, rinchiudendo gli utenti in un loop di contenuti identici.¹⁵ La conseguenza di ciò sono le *echo chambers*, degli spazi virtuali all'interno dei quali le persone si ritrovano ad interagire unicamente con soggetti che hanno la loro stessa opinione politica.

Alcuni modelli algoritmici privilegiano notizie sensazionalistiche che hanno più possibilità di attrarre l'attenzione degli utenti, questa modalità, affiancata dall'effetto "*filter bubble*", contribuisce alla diffusione di contenuti personalizzati tra utenti con opinioni affini, aumentando la polarizzazione e amplificando in modo indiretto la portata della disinformazione.¹⁶

L'effetto viene rafforzato ancora di più dalla pubblicità presente sui siti web o sulle piattaforme online. I modelli pubblicitari spesso operano in base al numero di *click*, andando così a favorire i contenuti più d'effetto. La conseguenza, dunque, è l'inserimento di annunci pubblicitari all'interno di siti che pubblicano notizie false e ad alto impatto emotivo.

La proliferazione di notizie false può anche essere facilitata dalla tecnologia. Esistono infatti servizi automatizzati chiamati "*bot*" che, attraverso profili falsi e privi di un utente reale contribuiscono alla diffusione dei contenuti dannosi.¹⁷ Un caso particolarmente significativo dell'utilizzo di *bot* per campagne di disinformazione è la vittoria di Georgescu, candidato alle elezioni presidenziali in Romania. Il politico nazionalista e filorusso, infatti, nonostante i sondaggi lo ritenessero tutt'altro che favorito, ha ottenuto la maggioranza dei voti grazie ad una campagna promozionale sulla piattaforma TikTok. La campagna prevedeva inserzioni a pagamento e la condivisione di contenuti a suo favore attraverso account falsi creati *ad hoc*.¹⁸ Il filtraggio dei contenuti da parte delle piattaforme non rappresenta certo una novità, ma è anzi una pratica necessaria per incoraggiare gli utenti ad utilizzare la piattaforma e interagire con i contenuti al fine di ricavare profitto dalle pubblicità presenti. Questo sistema permette quindi

¹⁵ E. PARISER *The Filter Bubble: What the internet is hiding from you*, in J. ALLEN *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You in Pol'y Persp* 131, 2019, n. 19

¹⁶ J. A. TUCKER, A. GUESS, P. BARBERÁ, C. VACCARI, A. SIEGEL, S. SANOVICH, D. STUKAL, and B. NYHAN *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A review of the Scientific Literature*, in *SSRN Electronic Journal*, 2018, p. 16

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo, COM(2018) 236 final, p. 6

¹⁸ L. DI ANSELMO, *La disinformazione online e i rischi per la democrazia. Qualche considerazione sul ruolo del Digital Services Act alla luce delle elezioni presidenziali in Romania*, in *ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI*, Osservatorio sulle nuove tecnologie e diritti fondamentali n. 3, 2025, p. 678

agli utenti di non essere solo fruitori di contenuti, ma anche produttori degli stessi. Tuttavia, questo permette loro di fabbricare a loro volta notizie false.¹⁹

1.4 Il valore della democrazia nel diritto dell'Unione Europea

La portata della questione della disinformazione in ambito elettorale costituisce una problematica più complessa di quanto potrebbe apparire a prima vista. La questione, infatti, non riguarda soltanto una minaccia alla struttura democratica dell'Unione, ma impone anche di confrontarsi con l'equilibrio di diritti come il diritto alla libertà di espressione e il diritto all'informazione.

Da un lato, vi è la necessità di consentire lo svolgimento corretto del processo elettorale; dall'altro, è fondamentale permettere ai cittadini di esprimersi e di esercitare il loro diritto di libertà di espressione. Il bilanciamento di questi diritti avviene anche attraverso il principio democratico, sancito all'interno dell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea. L'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, infatti, afferma che *“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”*

La prima parte dell'articolo ha lo scopo di illustrare quali siano i valori fondanti dell'Unione Europea, tra cui la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto. La seconda parte, invece, afferma che tutti gli Stati membri devono rispettare suddetti valori.

Questo articolo è uno tra i più rilevanti all'interno del Trattato, dal momento che esplicita l'importanza del principio democratico all'interno dell'Unione. L'identità dell'Unione è concretizzata all'interno del principio democratico che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati Membri. L'insieme degli obblighi promossi dall'art. 2 TUE conferisce all'articolo la funzione di quadro costituzionale valoriale dell'Unione. Di conseguenza questi valori devono essere promossi attivamente sia dagli Stati Membri che dalle istituzioni europee

¹⁹ DE GREGORIO G., POLLICINO O. *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal* 26, 2025 458

e sono idonei a creare un'identità costituzionale condivisa sia per i cittadini europei che per gli Stati membri.²⁰

Un esempio della rilevanza dell'articolo è costituito dalla sentenza C-769/22, nella quale la Corte di Giustizia ha verificato la violazione dei valori enunciati nell'art. 2 TUE, costituendo un insieme di misure discriminatorie che ledono *“i valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”*.²¹

Gli art. 10 e 11 TUE completano il quadro del principio democratico delineato dall'articolo 2. All'interno del Titolo II “Disposizioni relative ai principi democratici” del TUE, gli art. 10 e 11 sviluppano il valore della democrazia. In particolare, l'articolo 10 disciplina il principio della democrazia rappresentativa, mentre l'articolo 11 introduce strumenti di democrazia partecipativa. L'art. 10 par. 1, TUE, stabilisce che *“Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.”*. I cittadini sono direttamente rappresentati dal Parlamento Europeo, e le decisioni vengono prese *“nella maniera più aperta possibile e più vicina ai cittadini”*. All'interno di questo contesto, i partiti politici contribuiscono ad aiutare i cittadini ad esprimere la propria volontà e a formare una coscienza politica europea.

Anche le istituzioni promuovono la formazione della coscienza politica dei cittadini. Le istituzioni, inoltre, danno ai cittadini la possibilità di esprimere e confrontare le proprie opinioni in tutti i settori d'azione dell'unione attraverso gli opportuni canali e *“mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”* ex. art. 11 par 2, TUE. In particolare, l'art. 11 TUE parla di come le istituzioni debbano favorire il dialogo tra i cittadini attraverso gli appositi canali. Oggigiorno, il dialogo all'interno della società può essere veicolato anche tramite sistemi di intelligenza artificiale che a loro volta possono contribuire alla creazione di materiale disinformativo.²²

1.5 I rischi della disinformazione per la democrazia in Unione Europea

²⁰ L. S. ROSSI *European Values, European Identity, European Society: Connecting the Dots*, in *Quaderni AISDUE*, p. 8-13, <https://www.aisdue.eu/lucia-serena-rossi-european-values-european-identity-european-society-connecting-the-dots/>, altro su art. 2 TUE: P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e nazionalità*, in *Quaderni AISDUE*, vol. 1, 2024

²¹ Comunicato stampa n.59/26, Lussemburgo, 21 aprile 2026, Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22 *Commissione contro Ungheria*

²² DE GREGORIO G, O. POLLICINO *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence* in *German Law Journal* 26, 2025, p.452

La disinformazione elettorale compromette sia i valori fondanti sanciti dall'art. 2 sia le specifiche attuazioni del principio democratico rappresentate dagli art. 10 e 11 TUE.

La diffusione di informazioni false contribuisce a creare confusione e incertezza nella popolazione, incidendo sulla partecipazione democratica informata e svalutando il dialogo elettorale. La costruzione della coscienza politica dei cittadini citata nell'art. 10 TUE risulta complessa se fondata su informazioni false, oltre a indebolire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Alcuni studi dimostrano che l'esposizione alla disinformazione può portare ad una diminuzione della fiducia nei confronti di giornalisti e delle istituzioni. Lo scetticismo generalizzato può portare ad una sfiducia dei cittadini verso i media, rendendo più complesso per le istituzioni mantenere la fiducia del pubblico.²³ La Commissione Europea nella comunicato stampa "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" afferma che la disinformazione indebolisce la fiducia nelle istituzioni e riduce la possibilità dei cittadini di prendere delle decisioni informate.²⁴ Questo può accadere, ad esempio, attraverso una diffusione coordinata di notizie false.

Un esempio è la sopracitata vittoria delle elezioni presidenziali in Romania di Georgescu, ottenuta grazie ad una campagna disinformativa coordinata su piattaforme online come TikTok. In seguito alla diffusione di un documento che segnalava l'esistenza di una campagna promozionale a sostegno di Georgescu la Corte Costituzionale ha dichiarato nulle le elezioni, ritenendo il procedimento elettorale alterato da violazioni in grado di pregiudicare i principi sanciti dalla Costituzione, come il libero esercizio di voto.²⁵

Dunque, le campagne di disinformazione possono compromettere anche la rappresentanza dei cittadini nel Parlamento Europeo qualora influenzino o manipolino il processo elettorale, favorendo l'elezione di parlamentari che non rispecchiano effettivamente i bisogni e gli orientamenti politici dell'elettorato. L'interferenza nel processo elettorale può essere considerata come un'influenza illegittima dell'elettorato, limitando così l'abilità dei cittadini di esercitare il loro diritto di voto in modo libero e informato.²⁶

²³ A. FERREIRA, J.M.; GIANNOULI, V.; TUKAIEV *Disinformation, Psychosocial Vulnerability, and Media Trust in the Digital Era: Implications for Health Behaviour and Societal Resilience*, in *Healthcare*, 14, 2026 <https://doi.org/10.3390/healthcare14081089>

²⁴ Comunicato stampa, Commissione Europea, Bruxelles 19 Febbraio 2020, Plasmare il futuro digitale dell'Europa: la commissione presenta le strategie per i dati e l'intelligenza artificiale

²⁵ L. DI ANSELMO, *La disinformazione online e i rischi per la democrazia. Qualche considerazione sul ruolo del Digital Services Act alla luce delle elezioni presidenziali in Romania*, in *ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI*, Osservatorio sulle nuove tecnologie e diritti fondamentali n. 3, 2025, p. 678

²⁶ DE GREGORIO G, POLLICINO *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence in German Law Journal* 26, 2025, p. 452

La disinformazione produce effetti sia sul piano individuale che su quello collettivo. A livello individuale, la disinformazione può causare ansia e una distorsione della percezione del rischio. Sul piano collettivo, invece, favorisce la polarizzazione del dibattito pubblico. Nel contesto sociale, le *fake news* possono portare ad un indebolimento della partecipazione democratica e, in casi estremi, possono anche contribuire a compromettere la coesione sociale e favorire l'insorgenza di conflitti. Alcuni studi hanno descritto il fenomeno del *confirmation bias*, in base al quale i soggetti sono più inclini ad accettare informazioni che confermano le proprie convinzioni.²⁷ Durante i periodi di campagna elettorale gli attori politici possono personalizzare la loro campagna per un pubblico specifico per rinforzarne le convinzioni.²⁸

1.6 Tensione tra diritto alla libertà d'espressione e tutela dei diritti fondamentali

La diffusione di informazioni false può manipolare pericolosamente l'opinione pubblica. Si tratta quindi di un fenomeno che dev'essere contrastato con forza, senza dimenticare che per i cittadini è necessario condividere le proprie opinioni in libertà.

Nonostante le democrazie costituzionali all'interno dell'Unione si trovino d'accordo nel sottolineare l'importanza della libertà di espressione per la democrazia, rimane comunque necessario bilanciare quest'ultima con gli altri diritti fondamentali.

Il fenomeno non è limitato soltanto agli Stati membri dell'UE. Nel contesto dell'ordinamento statunitense, il giudice Oliver W. Holmes, nella *dissenting opinion* sul caso *Abrams v. United States* (1919), ha affermato che un soggetto non deve illudersi che la propria opinione sia corretta, ma che “*il bene supremo è meglio raggiunto attraverso il libero commercio delle idee, [...] la prova migliore della verità è la capacità del pensiero di farsi accettare nella competizione del mercato*”.²⁹ Holmes richiama in questo modo la *marketplace of ideas theory* (teoria del mercato delle idee) introdotta da Milton in *Areopagitica*³⁰, secondo la quale le persone in un mercato libero sceglieranno sempre la proposta migliore. Secondo Holmes lo stesso accade con la correttezza delle informazioni: all'interno di un mercato concorrenziale, in cui si possono incontrare liberamente diverse opinioni, prevarranno le informazioni

²⁷C. COLOMINA, H. SÀNCHEZ MARGALEF, R. YOUNGS, *The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world. European Parliament*, in Directorate-General for external Policies, policy department, 2021, p. 14

²⁸F. SAMMITO E G. SICHERA *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, p. 87

²⁹Corte Suprema degli Stati Uniti, *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919), dissenting opinion del giudice O.W. Holmes, p. 630

³⁰J. Milton, *Areopagitica: A Speech for the Liberty of Unlicensed Printing*, Londra, 1644

corrette³¹. Dunque, nonostante la proliferazione di informazioni false all'interno dei canali di dibattito possa portare a gravi ripercussioni, viene considerata come il prezzo da pagare per vivere in una società democratica.³² La teoria del *marketplace of ideas* è uno dei pilastri dell'interpretazione del Primo Emendamento della Costituzione Americana³³. Mentre il Primo Emendamento tutela la libertà d'espressione dei propri cittadini senza restrizioni, in Europa, invece, viene bilanciata con altri diritti fondamentali. Anche in Europa la libera manifestazione del pensiero occupa un ruolo primario, viene tuttavia sottoposta a restrizioni per fare in modo che sia bilanciata con altri diritti.

La libertà d'espressione e d'informazione in Europa sono diritti fondamentali garantiti dall'art. 11 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE e dall'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). L'art. 11 della Carta dei Diritti Fondamentali si compone di due paragrafi. Il primo afferma che ogni cittadino ha diritto alla libertà d'espressione, che include la libertà di esprimere senza restrizioni le proprie opinioni e di comunicare o reperire informazioni senza barriere geografiche. Il secondo paragrafo afferma che *“La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati”*.

Nell'art. 10 della CEDU, invece, il paragrafo più rilevante è il secondo, che afferma che *“L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, [...] per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.”*

Quindi, se da un lato la libertà d'espressione è tutelata come uno dei diritti fondamentali dell'Unione, dall'altro è soggetta a restrizioni per salvaguardare la sicurezza nazionale. È necessario quindi distinguere tra libera manifestazione del pensiero e diffusione di materiale disinformativo potenzialmente dannoso.

Nel cercare di contrastare la disinformazione elettorale è dunque fondamentale trovare un punto di equilibrio tra libera manifestazione del pensiero, diritto fondamentale per i cittadini e necessario per il dibattito politico, e il corretto svolgimento del processo democratico.

³¹ G. DE GREGORIO *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *Media Laws*, vol. 1, 2017 p. 96

³² DE GREGORIO G., O. POLLICINO *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, 26, 2025, p. 453

³³ G. DE GREGORIO *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *Media Laws*, vol. 1, 2017 p. 96

CAPITOLO 2:

L'APPROCCIO EUROPEO DI AUTOREGOLAMENTAZIONE CONTRO LA DISINFORMAZIONE

2.1 Il primo approccio al contrasto della disinformazione online

Negli ultimi anni il legislatore europeo ha progressivamente costruito un quadro articolato di strumenti di *soft* e *hard law* per contrastare la disinformazione elettorale.

La prima fase si sviluppa attraverso il Codice di Buone Pratiche sulla Disinformazione del 2018 (*Code of Practice on Disinformation*).³⁴ Il Codice, promosso dalla Commissione europea, viene sottoscritto volontariamente nell'ottobre 2018 dalle principali piattaforme online come *Facebook*, *Google*, *X (Twitter)* e altri operatori nel settore pubblicitario. Il Codice non impone obblighi giuridicamente vincolanti, ma si fonda su impegni volontariamente assunti dai firmatari la cui attuazione è affidata a meccanismi di monitoraggio e rendicontazione periodica. Esso mira a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla Comunicazione della Commissione presentata nell'aprile 2018: "*Tackling online disinformation: an European approach*".³⁵

La nascita del *Code of Practice on Disinformation* del 2018 si basa sulla necessità di una risposta coordinata tra istituzioni europee, Stati membri, società civile, settore privato e piattaforme online.³⁶ Gli obiettivi sono quindi quelli di ridurre la diffusione della disinformazione online, tutelare il dibattito democratico e la libertà d'espressione, aumentare la trasparenza delle piattaforme digitali e responsabilizzare gli operatori del settore. L'azione europea si articola attorno a cinque aree di intervento: vaglio delle inserzioni pubblicitarie, pubblicità politica, integrità dei servizi, responsabilizzazione dei consumatori e supporto alla comunità di ricerca. In particolare, i firmatari si impegnano ad adottare politiche sull'uso dei *bot* e di sistemi automatizzati al fine di garantire l'integrità dei loro servizi, nonché a sviluppare strumenti che aiutino gli utenti a prendere decisioni informate, e a dare priorità alle informazioni veritiere e pertinenti.³⁷ Il Codice valorizza inoltre la collaborazione con le

³⁴2018 Code of Practice on disinformation, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

³⁵ Comunicazione della Commissione, COM(2018) 236 final, 24.4.2018

³⁶ C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17, n. 2, 2025, p. 319

³⁷ Code of Practice on disinformation, 2018, II.C

comunità di *fact checkers* e dei ricercatori.³⁸ Dunque, il Codice costituisce uno degli esempi più significativi di autoregolamentazione nel contesto europeo, nonché il primo strumento di autoregolamentazione dedicato specificamente al contrasto della disinformazione.³⁹

Dopo il primo periodo di applicazione del Codice e osservazione dei comportamenti delle piattaforme, la Commissione ha verificato quali risultati fossero stati raggiunti in un rapporto di valutazione del 2020.⁴⁰ Preso atto che prima dell'introduzione del Codice non esistevano strumenti condivisi da più Stati membri contro la disinformazione, la Commissione ritiene che ciò abbia costituito un grande passo avanti.⁴¹ Seguendo le disposizioni del Codice, le piattaforme hanno iniziato a dare maggiore visibilità alle fonti affidabili e a segnalare i contenuti identificati come falsi dagli utenti. In particolare, questi strumenti sono stati utilizzati in modo rafforzato durante la pandemia di COVID-19, per esempio privilegiando le informazioni provenienti da autorità sanitarie.⁴²

Nonostante tali elementi innovativi, le criticità emerse dalla valutazione del Codice del 2018 hanno evidenziato i limiti dell'autoregolamentazione nel contrasto alla disinformazione. A tal proposito, la Commissione evidenziò diverse problematiche del Codice del 2018, tra cui l'attuazione non uniforme delle misure nei diversi Stati membri e l'assenza di definizioni condivise di concetti fondamentali.⁴³ Il Codice presentava infine anche dei problemi strutturali dovuti alla sua natura volontaria. In particolare, l'assenza di meccanismi di controllo e di sanzioni per le piattaforme che non rispettino gli impegni presi, rende complessa l'applicazione uniforme e regolare del Codice.

La Commissione concludeva affermando che, nonostante il Codice costituisse un importante passo in avanti verso il contrasto alla disinformazione online e fosse un documento innovativo, risultavano necessari sistemi di monitoraggio più rigorosi, definizioni condivise e misure attuative più dettagliate.⁴⁴

L'Unione Europea ha quindi progressivamente modificato l'approccio iniziale alla lotta contro la disinformazione, adottando politiche più incisive, specialmente nei confronti delle

³⁸ Code of Practice on disinformation, 2018, II.E

³⁹ C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17, n. 2, 2025 p. 320

⁴⁰ Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement, 2020, SWD(2020) 180 final, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>

⁴¹ Ibidem p. 4

⁴² Ibidem p. 3

⁴³ Ibidem p. 9

⁴⁴ Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement, 2020, SWD(2020), p. 12

piattaforme più rilevanti. In tale contesto, i firmatari del Codice di buone pratiche del 2018, assieme ad altri soggetti aderenti, hanno elaborato il Codice di buone pratiche rafforzato sulla disinformazione (*Strengthened Code of Practice on Disinformation*), poi pubblicato nel 2022.⁴⁵ Attraverso la sottoscrizione del Codice rafforzato i firmatari si impegnano a presentare relazioni periodiche sul rispetto degli obblighi assunti. La partecipazione al Codice rimane volontaria, tuttavia il DSA introduce un incoraggiamento esplicito per le VLOPs e VLOSEs a formulare dei codici di condotta volontari usando il Codice come riferimento.⁴⁶ In questo modo il Codice del 2022 si inserisce nel quadro delineato dal DSA, che valorizza i codici di condotta come strumenti complementari di co-regolazione. L'intenzione del legislatore europeo è quella di incentivare l'adozione di pratiche condivise volte a rafforzare la trasparenza, la gestione dei rischi sistemici e la responsabilità delle piattaforme.⁴⁷ Nonostante i codici siano di natura volontaria, il DSA prevede delle sanzioni per le piattaforme che non li rispettano, incentivando le piattaforme alla cooperazione e segnando il passaggio dell'Unione Europea da autoregolamentazione a co-regolazione.⁴⁸

Il processo di revisione ha portato alla versione rafforzata del codice nel giugno 2022, che contiene 44 impegni e 128 misure specifiche. Il Codice Rafforzato prevede misure più dettagliate per contrastare i rischi legati alla pubblicità online, rafforzando e dettagliando gli impegni in materia.⁴⁹ L'obiettivo del Codice Rafforzato è quello di eliminare gli incentivi economici alla diffusione di disinformazione, impedendo a chi diffonde tali materiali di ricavarne un vantaggio finanziario. A tal fine, i firmatari si impegnano a non collocare annunci pubblicitari accanto a contenuti disinformativi, evitando in questo modo di aumentarne la visibilità e contribuire alla diffusione di tali contenuti.⁵⁰ Il Codice Rafforzato introduce ulteriori obblighi di trasparenza in merito alla pubblicità politica e al *microtargeting*, affinché gli utenti possano conoscere i motivi per cui stanno vedendo una particolare inserzione.⁵¹

Il Codice Rafforzato individua una definizione comune di “comportamento manipolativo” e redige una lista condivisa delle tecniche manipolative, in modo da poter confrontare sia la

⁴⁵ C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17(2), 2025, p. 317

⁴⁶ S. MUNDGES, K. PARK *But did they really? Platforms' compliance with the Code of Practice on Disinformation in review*, in *Internet policy review*, vol. 13, n. 3, 2024, p. 6

⁴⁷ M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Rivista Eurojus*, n.3, 2026, p. 12

⁴⁸ S. MUNDGES, K. PARK, *But did they really? Platforms' compliance with the Code of Practice on Disinformation in review*, in *Internet policy review*, vol. 13, n. 3, 2024, p. 7

⁴⁹ Commissione europea, *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, disponibile all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

⁵⁰ Commissione europea, *Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022*, p. 10, Commitment 6

⁵¹ *Ibidem*, commitment 5, measure 5.1 p. 11

diffusione dei fenomeni, sia l'efficacia delle risposte attuate dalle piattaforme. In particolare, affronta le nuove tecniche di disinformazione, come *deepfake* e uso di *bot*. Per poter raggiungere questi obiettivi, le piattaforme devono avere standard minimi e punti di riferimento comuni, oltre che un continuo aggiornamento delle misure.⁵²

Il Codice Rafforzato ha anche l'obiettivo di assicurare l'integrità dei servizi attraverso un rafforzamento delle misure per ridurre l'utilizzo di tecniche per diffondere disinformazione, come account *fake*, *bot* e *deepfake*. Un altro degli obiettivi è quello di responsabilizzare e proteggere gli utenti, mettendo a loro disposizione strumenti per poter riconoscere e segnalare materiale disinformativo. Per fare ciò, il Codice Rafforzato chiede alle piattaforme online di dare più supporto alla ricerca sulla disinformazione ed estendere la portata del lavoro dei *fact-checkers* e renderla più uniforme tra i diversi Stati membri.

Nonostante introduca impegni e misure più dettagliati per i firmatari, il Codice Rafforzato mantiene una natura autoregolatoria.⁵³ Sebbene l'UE abbia spinto affinché le piattaforme adottassero misure di contrasto alla disinformazione, pur con l'introduzione dei Codici di condotta, l'applicazione e la definizione concreta di tali misure è rimasta prevalentemente nelle mani delle stesse piattaforme.⁵⁴

2.2 Lo *European Democracy Action Plan*: un ampliamento dell'agenda europea sulla disinformazione

Mentre i Codici di buone pratiche del 2018 e del 2022 hanno un approccio di autoregolamentazione e si concentrano sugli obblighi delle piattaforme, lo *European Democracy Action Plan* si colloca su un piano differente. Esso non introduce nuovi strumenti di contrasto alla disinformazione, ma definisce il quadro strategico dell'Unione.⁵⁵ La strategia europea contro la disinformazione si è progressivamente ampliata, collegando il tema della disinformazione alla regolazione dei mercati digitali e alla difesa delle elezioni. Le politiche europee contro la disinformazione, tuttavia, non costituiscono una forma di regolazione dei contenuti, che andrebbe in contrasto con i principi fondamentali dell'Unione. L'impostazione

⁵² Commissione europea, Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022, p. 15, commitment 15

⁵³ C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17, n. 2, 2025, p. 324

⁵⁴ A. OLEART, L. B. GARCIA, *From self to co-regulation in the EU's approach to disinformation: The framing power of Big Tech business lobbies in the lead to the Digital Services Act*, in *International Review of Public Policy*, vol. 7, n. 2, 2025, p. 238

⁵⁵ COM(2020), 790 final, p. 3

dell'Unione, dunque, riduce il rischio di conflitti di competenza e di valore con gli Stati membri e amplia le competenze regolatorie dell'Unione.⁵⁶

In questo contesto, la Commissione Europea redige nel 2020 il Piano d'Azione per la Democrazia (EDAP) che individua nella pubblicità politica online uno degli ambiti e maggiormente esposti alla manipolazione.⁵⁷ L'obiettivo dell'EDAP è quello di salvaguardare la democrazia e funge da strumento regolatorio, intervenendo sulle modalità con cui i cittadini europei ricevono informazioni politiche. Al fine di tutelare il dibattito pubblico dalla disinformazione elettorale, l'Unione ha ampliato la propria autorità regolatoria. Questo approccio è stato sviluppato alla luce delle preoccupazioni per le elezioni del Parlamento europeo del 2019 per garantire un processo democratico libero ed equo.⁵⁸ L'EDAP riflette sulle misure esistenti e stabilisce un programma per il futuro. Dunque, questo documento costituisce una rappresentazione organica delle strategie europee a contrasto della disinformazione.⁵⁹

Il documento spiega come la democrazia, valore fondamentale dell'Unione, necessiti di garanzie, bilanciamento dei poteri e istituzioni pronte a reagire e a difendere le regole del pluralismo e del dibattito democratico. Affinché i cittadini possano partecipare in modo significativo alla vita politica questi devono anche essere in grado di formare una propria opinione e di divulgarla in uno spazio pubblico che stimoli un dibattito aperto, libero da ingerenze, affermando che “la democrazia può prosperare solo in un clima in cui libertà d'informazione e libertà d'espressione siano entrambe rispettate”.⁶⁰

L'EDAP si rivolge alle istituzioni dell'UE allo scopo di promuovere elezioni libere, regolari e una forte partecipazione democratica, sostenere mezzi d'informazione liberi e indipendenti, contrastare la disinformazione e tutelare i processi elettorali.⁶¹ L'EDAP prevede quindi il rafforzamento della cooperazione nell'UE per garantire elezioni libere e regolari attraverso l'istituzione di un meccanismo operativo congiunto adatto a proteggere le infrastrutture elettorali dalle minacce.⁶² L'EDAP ha dunque il difficile compito di bilanciare sicurezza con la libertà di espressione. Tra le soluzioni previste vi sono anche l'introduzione di misure

⁵⁶ R. SAMPUGNARO, H. TRENZ, *Saving the elections: EU strategy to fight disinformation in the age of post-truth politics*, in *Comunicazione politica*, vol. 1, 2024, p. 119

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, COM(2020) 790 final, 3.12.2020, p. 5

⁵⁸ R. SAMPUGNARO, H. TRENZ, *Saving the elections: EU strategy to fight disinformation in the age of post-truth politics*, in *Comunicazione politica*, vol. 1, 2024, p. 100

⁵⁹ E. G. GUITIAN, L. BOUZA, T. HAPAALA, *What Is the EU's Vision of Democracy in the Post-Truth Scenario? A Conceptual Analysis of the Institutional Narratives of the Public Sphere in the “Democracy Action Plan”*, in *Javnost - The Public*, vol. 31, n. 3, 2024, p. 370

⁶⁰ Comunicazione della Commissione, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 p. 2

⁶¹ Comunicazione della Commissione, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 p. 1

⁶² Comunicazione della Commissione, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 p. 8

regolatorie per le piattaforme digitali, supporto alle comunità di *fact-checkers* e iniziative per la promozione dell'alfabetizzazione mediatica dei cittadini.⁶³

Uno degli obiettivi che l'EDAP si prefigge è quello di sostenere mezzi di informazione liberi e indipendenti, elemento essenziale per la nostra democrazia, che aiutino i cittadini a prendere decisioni informate.⁶⁴ Per raggiungere questo risultato la Commissione si preoccupa della sicurezza dei giornalisti e cerca di contrastare il ricorso abusivo ad azioni legali strategiche per bloccare la partecipazione pubblica, le cosiddette "azioni bavaglio". Si tratta di azioni legali infondate, avviate da organi dello Stato o società commerciali, allo scopo di censurare la divulgazione di messaggi scomodi su questioni di interesse pubblico.⁶⁵

L'EDAP, dunque, è stato il primo documento europeo concentrato esclusivamente sul rafforzamento della democrazia. La maggior parte delle misure proposte dal Piano sono state completate o perlomeno iniziate, mentre altre sono state ripetutamente ritardate, impedendone l'applicazione entro le elezioni europee del 2024. Nello specifico: delle 30 azioni previste dalla Commissione, 20 sono state completate, 7 sono in via di svolgimento e 3 non hanno ancora avuto inizio. Nonostante la Commissione abbia mostrato inizialmente una forte volontà politica attuando rapidamente molte delle iniziative previste dal piano durante il suo primo anno di attuazione, negli anni seguenti è stato registrato un progressivo rallentamento.⁶⁶ Pertanto, anche se svariate misure previste all'interno dell'EDAP sono state completate è ancora necessario molto impegno per implementare il resto delle misure.

Inoltre, nonostante l'EDAP sia focalizzato sui processi democratici e la protezione della libertà d'espressione, esso tuttavia non affronta le cause alla base della disinformazione. La popolazione, infatti, è suscettibile alla disinformazione anche a causa del contesto socioeconomico in cui è inserita.⁶⁷

Nel complesso, l'EDAP rappresenta per l'Unione europea un passo in avanti verso il rafforzamento della partecipazione democratica in Europa. L'EDAP mira a raggiungere questo

⁶³ L. GRIMES *The European Democracy Plan and European Defence of Democracy Package*, in Maynooth University, 2025p. 6

⁶⁴ L'attenzione dell'EDAP per l'indipendenza dei mezzi di informazione introduce l'attuazione del Regolamento (UE) 2024/1083 sull'European Media Freedom Act: M. CASTELLANETA, *Libertà e indipendenza dei giornalisti alla luce delle nuove tecnologie: le novità introdotte dal regolamento EMFA con riguardo alla protezione delle fonti*, p. 157-176 e F. DONATI, *L'Unione Europea, la libertà dei media e la tutela dello stato di diritto: una riflessione sull'European Media Freedom Act*, p. 150-156, in *Unione Europea pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, a cura di C. SCHEPISI, editoriale scientifica, 2025

⁶⁵ Per approfondire le SLAPP: F. MAOLI, *LA direttiva UE anti-SLAPPs in azione: il caso Greenpeace Int. c. Energy Transfer*, in *Quaderni AISDUE*, (2025), vol. 3

⁶⁶ S. CALABRESE L. SMITH *Reviewing progress on the European Democracy Action Plan*, in European Partnership for Democracy, 2023, p. 5

⁶⁷ L. GRIMES, 2025, *The European Democracy Plan and European Defence of Democracy Package*, Maynooth University, p. 6

scopo attraverso la promozione dell'alfabetizzazione mediatica e lo sviluppo di una coscienza politica dei cittadini. Tuttavia, l'EDAP risulta limitato e concentrato principalmente sulla disinformazione, tralasciando i motivi che rendono irregolare la partecipazione elettorale.⁶⁸

2.3 Lo *European Democracy Shield*: la sistematizzazione degli strumenti in vigore

L'*European Democracy Action Plan* ha costituito il primo piano strategico contro la disinformazione. Negli anni successivi l'Unione è diventata un attore di primo piano nel contenimento dei rischi che l'ambiente online pone per la democrazia. In questo contesto si inserisce lo *European Democracy Shield*, finalizzato alla protezione dei valori democratici dalla disinformazione.⁶⁹

Il 12 novembre 2025, la Commissione ha pubblicato la comunicazione "*European democracy shield: Empowering Strong and Resilient Democracies*"⁷⁰ (EDS) con l'obiettivo di proteggere la democrazia europea dalle minacce crescenti che interferiscono con il processo elettorale.⁷¹

L'urgenza dell'azione dell'EDS è diventata evidente dopo i dati registrati dall'Eurobarometro 2025. Le statistiche rivelano una crescente preoccupazione dei cittadini europei verso la disinformazione e i rischi per l'integrità democratica.⁷² Pertanto, l'EDS ha l'obiettivo di combattere la manipolazione di informazioni e aumentare la resilienza democratica attraverso un approccio globale.⁷³

L'EDS fornisce quindi una struttura per rinforzare le proprie modalità di risposta europea alla disinformazione, interferenze straniere (FIMI) e altre vulnerabilità democratiche. Il documento è costruito su tre pilastri:

- I) salvaguardia dell'integrità dello spazio informativo delle informazioni,
- II) rafforzamento delle istituzioni, di elezioni libere e corrette e libertà delle testate giornalistiche e dei media,
- III) aumento del coinvolgimento dei cittadini e la resilienza della società.

⁶⁸ Ibidem p. 11

⁶⁹ R. YOUNGS & E. PANCHULIDZE, *Democratic resilience in Europe and its limits*, in *Democratization*, 2026, p. 597

⁷⁰ Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, JOIN(2025) 791, 11.12.2025

⁷¹ N. BENTZEN, *The European Democracy Shield: An overview*, *European Parliament Research Service*, in *Members' Research Service*, 2026,

⁷² Protecting and Promoting Democracy, Special Eurobarometer Report 568, May 2025 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3383>

⁷³ S. VILLANI *Facing the Unsustainable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *Quaderni AISDUE*, n.1, 2026

Il primo tema parte dall'assunto che l'accesso ad informazioni corrette sia una condizione irrinunciabile per il corretto svolgimento del processo democratico. La protezione dell'integrità dello spazio informativo richiede l'applicazione di misure quali il rafforzamento della cooperazione tra Stati Membri attraverso il *Code of Practice on Disinformation* e lo sviluppo di protocolli di risposta alle crisi attraverso il DSA.⁷⁴

Il secondo e il terzo pilastro sono volti rispettivamente al rafforzamento del ruolo dell'*European Cooperation Network on Elections* e la promozione dell'alfabetizzazione digitale degli elettori, adottando in questo modo una visione di lungo periodo.⁷⁵

L'EDS è esplicitamente diretto alle istituzioni europee e agli Stati Membri, ed ha un approccio essenzialmente difensivo, concepito per costruire resilienza democratica e prevenire interferenze da paesi terzi, quali per esempio la diffusione della FIMI. L'EDS promuove la democrazia principalmente come un valore da proteggere da minacce esterne. I tentativi dell'Unione Europea di proteggere gli elementi fondanti della democrazia hanno dato origine nel tempo a strumenti diversi ed eterogenei. L'EDS, dunque, ha l'obiettivo di sistematizzare i diversi strumenti in vigore a difesa della democrazia e di combinarli in un singolo percorso condiviso atto a tutelare il "cuore" della democrazia.⁷⁶

Nonostante l'EDS costituisca un contributo importante per la difesa dei valori democratici e del diritto dei cittadini alla libera informazione, presenta alcune carenze strutturali che rischiano di limitarne gli effetti. In primo luogo, l'EDS aggiorna atti legislativi preesistenti, senza formularne di nuovi, affidandosi a strumenti di *soft law* e sistemi di cooperazione volontaria. In secondo luogo, la presenza di molteplici strumenti, organizzazioni e sistemi di allerta rischia di portare alla frammentazione istituzionale in assenza di una specifica gerarchia degli stessi.⁷⁷

Nel complesso, l'EDS presenta un approccio che mira al coinvolgimento dell'intera società. Se da un lato rappresenta un cambiamento positivo, dall'altro la mancanza di innovazione giuridica solleva dubbi sul fatto che questa retorica sarà supportata da azioni.⁷⁸

⁷⁴ Ibidem p. 8

⁷⁵ Ibidem p. 8

⁷⁶ S. VILLANI *Facing the Unstable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *Quaderni AISDUE*, n.1, 2026 p. 3

⁷⁷ Ibidem p. 10

⁷⁸ F. M. FEISEL, *The European Democracy Shield and Its Whole-of-Society Approach*, in *verfassungsblog.de/the-european-democracy-shield-whole-of-society*, (2025), p. 2

2.4 Limiti e frammentazione del quadro giuridico europeo

Nel complesso, nonostante i sette anni di progressiva evoluzione, il quadro giuridico europeo risulta ancora fortemente frammentato e ancorato alla *soft law*.

Il primo passo verso l'autoregolazione della disinformazione online è stato compiuto con il Codice di buone pratiche del 2018, successivamente evolutosi nel Codice rafforzato del 2022. Entrambi i Codici sono stati sottoscritti dalle principali piattaforme e, attraverso l'adesione queste si impegnano ad adottare misure specifiche volte al contrasto di informazioni false e fuorvianti.⁷⁹ In seguito all'entrata in vigore del Codice del 2018 i firmatari avevano iniziato ad implementare le misure di contrasto. Dopo il primo anno venne redatta una valutazione della funzionalità del Codice. Nonostante il primo codice avesse contribuito alla costituzione di un quadro generale per un dialogo tra i principali attori del settore, risultava un'applicazione incoerente e incompleta del Codice tra i diversi Stati Membri.⁸⁰ Il Codice rafforzato del 2022 venne poi convertito in un codice di condotta all'interno della struttura del DSA, mantenendo tuttavia la sua natura non vincolante.⁸¹ L'approccio europeo si sposta quindi verso un approccio di co-regolazione, che rimane tuttavia retorico a causa della natura volontaria del Codice.⁸² Attraverso l'adozione dell'*European Democracy Action Plan*, la Commissione concentra il proprio impegno sulla tutela dei principi democratici nella sua azione interna.⁸³ Nonostante lo sviluppo del quadro giuridico in risposta alle sfide della disinformazione elettorale, rimanevano difficoltà significative nel garantire un'attuazione completa dei diritti fondamentali.⁸⁴ All'interno di questo contesto si inserisce lo *European Democracy Shield*. L'approccio globale dell'EDS indica un cambiamento nella strategia europea verso un modello più decentralizzato e dal basso (*bottom-up*) di costruzione della resilienza democratica. Tuttavia, il contenuto

⁷⁹ S. MUNDGES, K. PARK *But did they really? Platforms' compliance with the Code of Practice on Disinformation in review*, in *Internet policy review*, vol. 13, n. 3, 2024 p. 3

⁸⁰ C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17, n. 2, 2025, p. 320

⁸¹ *Ibidem* p. 325

⁸² H. SZABO, *Legal Regulation of Artificial Intelligence-Based Disinformation and Deepfake Technologies in the European Union Protection of Democratic Electoral Processes and the Balance with Freedom of Speech*, in *SPLITLAW*, vol. 129, 2026, p. 137

⁸³ A. CIRCOLO, *La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione Europea*, p. 142, in *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale, Emergenza migratoria e valoriale*, vol. 2, a cura di P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, editoriale scientifica, 2024

⁸⁴ H. SZABO, *Legal Regulation of Artificial Intelligence-Based Disinformation and Deepfake Technologies in the European Union Protection of Democratic Electoral Processes and the Balance with Freedom of Speech*, in *SPLITLAW*, vol. 129, 2026, p. 143

sostanziale dell'EDS risulta limitato, limitandosi a riproporre iniziative già esistenti, quali un piano operativo per il contrasto alla disinformazione e linee guida.⁸⁵

⁸⁵ F. M. FEISEL, *The European Democracy Shield and Its Whole-of-Society Approach*, in verfassungsblog.de/the-european-democracy-shield-whole-of-society, 2025, p. 2

CAPITOLO 3:

STRUMENTI DI COOPERAZIONE A CONTRASTO DELLA DISINFORMAZIONE

3.1 Cooperazione amministrativa e resilienza elettorale: *European Cooperation Network on Elections*

Le elezioni sono un procedimento complesso, la cui integrità può essere compromessa da molteplici fattori che possono comprendere la fase pre-elettorale, lo svolgimento delle operazioni di voto e la proclamazione dei risultati. Dunque, l'integrità del procedimento elettorale può essere facilmente messa a rischio attraverso diverse modalità.⁸⁶

Alcune ricerche hanno dimostrato come l'esito delle elezioni possa impattare sulla soddisfazione dei cittadini della democrazia e sulla fiducia nelle istituzioni. I cittadini che perdono le elezioni, infatti, risultano meno soddisfatti del governo vincitore e percepiscono il processo elettorale come meno equo, sviluppando così una minore fiducia nelle istituzioni politiche. Coloro che hanno votato per un partito uscito sconfitto dalle elezioni hanno motivo di sospettare violazioni dell'integrità elettorale. Al contrario, la percezione che il procedimento elettorale sia condotto secondo le modalità corrette amplifica la fiducia dei cittadini nel sistema politico dando loro la sensazione di essere effettivamente parte della vita politica. In contesti nei quali le elezioni sono generalmente condotte in maniera corretta anche i cittadini che hanno votato per il candidato perdente valutano il processo in modo positivo, mentre nei sistemi in cui il procedimento elettorale risulta viziato da irregolarità, i cittadini che hanno votato per il partito o il candidato sconfitto dimostrano maggiore scetticismo, riducendo così la fiducia nelle istituzioni.⁸⁷

Le campagne di disinformazione online, tuttavia, circolano attraverso piattaforme digitali operanti in tutta l'Unione e attori stranieri possono colpire più stati contemporaneamente. La digitalizzazione ha amplificato la portata e l'impatto della disinformazione, rendendone il controllo e il contrasto più difficile. A rendere il problema più complesso si aggiunge anche la natura transfrontaliera della disinformazione. Gli attori stranieri, statali e non statali, possono

⁸⁶A. GOLDBERG, C. PLESCIA, *Election integrity across Europe: who thinks elections are held fairly and why?*, in *European political Science Review*, vol. 16, 2024 p. 615

⁸⁷M. MAUK *Electoral integrity matters: how electoral process conditions the relationship between political losing and political trust*, in *Quality & Quantity*, vol. 56, 2022, p. 1711-1713

lanciare attacchi a più Stati contemporaneamente, rendendo difficoltosa una risposta coordinata. Il coordinamento delle risposte alla disinformazione tra i diversi Stati, unito alla rapida evoluzione tecnologica rende ancora più complesso il contrasto. Le strategie di aumento della resilienza elettorale dell'Unione si concentrano sul rafforzamento del quadro istituzionale, l'adattamento di contromisure e di collaborazione tra Stati membri.⁸⁸

In tale contesto, la tutela dell'integrità elettorale assume un ruolo centrale per il corretto funzionamento delle democrazie rappresentative, e la tutela del procedimento elettorale diventa così un interesse primario dell'Unione.

La risposta dell'Unione si costruisce su più livelli. In una prima fase l'attenzione si è concentrata sul rafforzamento della cooperazione amministrativa attraverso *network* elettorali come l'ECNE. In seguito, è stato istituito un meccanismo di allerta rapida per una risposta celere alle minacce ed è stato completato attraverso il coinvolgimento della comunità scientifica indipendente di *fact-checkers*. L'analisi dello *European Cooperation Network on Elections, Rapid Alert System* e *European Digital Media Observatory* consente di osservare la progressiva evoluzione della risposta europea alla disinformazione.

Per perseguire questi obiettivi, la Commissione ha adottato nel 2018 la “*Raccomandazione on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament*”.

La Commissione ha reso la protezione della democrazia la propria priorità, riconoscendo l'importanza fondamentale dell'art. 2 TUE e il ruolo essenziale dei cittadini per la vita democratica dell'Unione.⁸⁹ Il primo punto della Raccomandazione invita gli Stati membri a creare reti nazionali e a collegarle a livello europeo. L'istituzione di reti nazionali di cooperazione elettorale dovrebbe contribuire a individuare rapidamente potenziali minacce al processo elettorale e applicare le norme vigenti. A tal fine, l'Unione europea ha introdotto l'*European Cooperation Network on Elections* (ECNE). L'ECNE ha lo scopo di gestire i potenziali rischi durante i processi elettorali, identificare soluzioni e costruire un sistema democratico ed elettorale resiliente. La rete supporta la cooperazione con altri gruppi a livello europeo permettendo un'azione più ampia ed efficace, oltre che a facilitare la diffusione delle segnalazioni di allerta e altre informazioni.⁹⁰

⁸⁸ M. MARSILI *Disinformation and Democratic Resilience in the European Union: Lessons from the Covid-19 Pandemic and Election Interference*, in *Public Administration and Security Studies*, vol. 19, 2025., p. 208

⁸⁹ Commission Recommendation C(2019) 5949 final, p. 1

⁹⁰ European cooperation network on elections, disponibile al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

L'ECNE è composto dai rappresentanti delle autorità competenti in materia elettorale degli Stati membri dell'Unione. Il *network* si compone di diversi “*Working Groups*” dedicati ad argomenti specifici, come il *Working Group on Election Integrity*.⁹¹ Il gruppo di lavoro viene istituito all'interno dell'ECNE al fine di aiutare gli Stati membri a minimizzare i rischi durante il processo elettorale. Il *Working Group on Election Integrity* mira a sviluppare ulteriormente la *Checklist on the integrity of elections*. La *Checklist* viene elaborata nel 2024 nell'ambito dell'ECNE per aiutare gli Stati membri a valutare e rafforzare l'integrità delle elezioni. Il documento non è un atto giuridicamente vincolante, ma uno strumento operativo ispirato alla Raccomandazione della Commissione del 2023 sulle elezioni inclusive e resilienti.⁹²

L'ECNE adotta una visione metodica dell'integrità elettorale, distinguendo le diverse aree che possono essere a rischio e proponendo soluzioni agli Stati membri.⁹³ La *Checklist* propone una serie di buone pratiche riguardanti il quadro normativo, l'amministrazione elettorale, la cooperazione istituzionale, la partecipazione degli elettori, la tutela dell'ambiente informativo, la sicurezza delle infrastrutture elettorali e la gestione dei risultati elettorali.

L'istituzione dell'ECNE riflette la consapevolezza che la dimensione transfrontaliera della disinformazione elettorale non possa essere efficacemente realizzata attraverso l'azione isolata di singoli Stati membri, ma che richieda meccanismi di cooperazione.

L'ECNE ha rappresentato un importante passo avanti nel contrasto alla disinformazione attraverso la cooperazione amministrativa dei gruppi di lavoro specializzati in materia elettorale. Tuttavia, la velocità con la quale si diffondono le *fake news* ha richiesto l'istituzione di strumenti che consentissero una risposta non solo coordinata, ma anche tempestiva alle minacce.⁹⁴

3.2 Una risposta immediata alla disinformazione: il *Rapid Alert System*

Nonostante l'ECNE risulti uno strumento efficace in grado di trovare soluzioni ai rischi posti dalle campagne disinformative, la sua azione non risulta sufficiente. Il passo successivo è

⁹¹ ECNE Working Groups, European network on elections, disponibile al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

⁹² Election integrity checklist prepared in the framework of the European Cooperation Network on Elections, punto 3, disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/e29af85d-df33-4345-bdcb-6e3e1c9f12d0_en?filename=Checklist%20on%20the%20integrity%20of%20elections%20.pdf

⁹³ Election integrity checklist prepared in the framework of the European Cooperation Network on Elections, disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/e29af85d-df33-4345-bdcb-6e3e1c9f12d0_en?filename=Checklist%20on%20the%20integrity%20of%20elections%20.pdf

⁹⁴ S. VOSOUGHI, D. ROY, S. ARAL, *The spread of true and false news online*, in *Social Science*, vol. 359, 2018, p.1

quello di istituire uno strumento che permetta una comunicazione rapida tra i vari Stati Membri per neutralizzare la disinformazione nelle sue fasi iniziali.

Il contrasto alla disinformazione richiede determinazione politica e un'azione unitaria, nonché la mobilitazione di tutte le amministrazioni e le autorità pubbliche competenti, comprese le comunità impegnate nel contrasto alle minacce ibride e le autorità competenti in materia di elezioni.⁹⁵ Durante il periodo di elezioni, specialmente se di ampia portata, le campagne disinformative risultano più diffuse e possono essere messe in atto sia da attori stranieri che da soggetti interni. Individui o organizzazioni nazionali ricorrono infatti a strategie volte a polarizzare l'elettorato con l'obiettivo di screditare gli avversari politici.⁹⁶

Per superare questi problemi l'Unione Europea per le elezioni parlamentari del 2019 ha scelto di adottare una strategia su più livelli che si concentrava su trasparenza dei processi elettorali e cooperazione.⁹⁷ Rispondere alla disinformazione elettorale nei processi elettorali democratici nazionali ed Europei richiede sforzi sistemici che comprendono la cooperazione tra gli Stati membri e impegno diplomatico.

Le prime ore dopo il lancio di una campagna di *fake news* sono fondamentali per la rilevazione, l'analisi e la formulazione di una risposta alla minaccia. Nell'*Action Plan Against Disinformation* del 2018 la Commissione annuncia l'intenzione di creare il *Rapid Alert System* (Sistema di Allerta Rapido) che viene istituito e reso operativo nel marzo 2019. Il RAS ha quindi il compito di lanciare dei segnali di allerta in tempo reale relativi alle campagne di *fake news*. Le segnalazioni vengono diffuse attraverso canali appositi per facilitare la condivisione di dati, la valutazione del danno e lo sviluppo di una risposta coordinata ed efficiente. Ogni Stato membro ha un punto di contatto che condivide i segnali di allerta e che permette la coordinazione con la Commissione e le altre autorità nazionali.⁹⁸ Qualora la disinformazione riguardi le elezioni o il funzionamento delle istituzioni democratiche, i punti di contatto collaborano con le reti elettorali nazionali, come lo *European Cooperation Network on Elections*. Nello specifico, i risultati del RAS devono essere comunicati all'ECNE specialmente se riguardano informazioni su potenziali pericoli per il processo elettorale.⁹⁹ Tramite l'allerta

⁹⁵ JOIN(2018) 36 final 5.12.2018, punto 3

⁹⁶ D. LILKOV *European Parliament elections: The Disinformation Challenge*, in *Martens Centre for European Studies*, 2019, p. 3

⁹⁷ D.A. FUSIEK *Digital Democracy and Disinformation: The European Approach to Disinformation on Social Media in the Case of 2019 European Parliament Elections*, in *Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI*, vol. 1, n. 1, 2024

⁹⁸ JOIN(2018) 36 final 5.12.2018, pillar II

⁹⁹ Terms of reference, European network on elections, disponibile al link: https://commission.europa.eu/document/download/f6b67fff-e28d-4af2-aac6-deb836da7f82_en?filename=terms_of_reference.pdf

agli altri membri della rete è possibile fermare la diffusione delle *fake news* e bloccare immediatamente la campagna disinformativa. Sempre per questo motivo, il RAS opera in modo continuativo ed è sempre in contatto con l'*EU Emergency Response Coordination Centre*, il centro che coordina l'erogazione di assistenza.¹⁰⁰

Il RAS permette quindi di avere una condivisione dei dati tra i diversi Stati membri e di ottenere una risposta coordinata europea alle campagne di disinformazione. Nello specifico, il Sistema connette i centri di monitoraggio esistenti sia all'interno che all'esterno dell'Unione. La condivisione di risorse e di fonti informative permette di ampliare la base conoscitiva disponibile, favorendo analisi più complete e accurate delle campagne di disinformazione.¹⁰¹ Per queste sue caratteristiche il RAS è considerato uno degli strumenti principali al contrasto della disinformazione sia a livello regionale che internazionale.¹⁰²

3.3 Il ruolo delle comunità di *fact-checkers*: lo *European Digital Media Observatory*

Sebbene l'ECNE abbia rappresentato un significativo passo in avanti verso il rafforzamento della cooperazione degli Stati membri nel contrasto alla disinformazione, la natura transfrontaliera di quest'ultima ha reso evidente che il contrasto non poteva limitarsi ad un livello istituzionale. Il contrasto al fenomeno della disinformazione elettorale non richiede solo una risposta tempestiva alle campagne di disinformazione, ma anche il coinvolgimento di soggetti indipendenti. La risposta al problema si è estesa quindi anche alle comunità di ricercatori e *fact-checkers*.

I contenuti disinformativi rappresentano un pericolo per la democrazia e i processi elettorali poiché alterano il dibattito pubblico, favoriscono la polarizzazione politica e contribuiscono a erodere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche.¹⁰³ Non a caso, l'Unione Europea negli ultimi anni si è impegnata ad intervenire nel contrasto al fenomeno, specialmente nella sua dimensione online. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri, sono tuttavia limitate dal fatto che i contenuti disinformativi, nonostante siano dannosi, non sono considerati

¹⁰⁰ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Emergency response coordination centre, disponibile al link: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre_en

¹⁰¹ C. BERGER, C. FREIHSE *The EU Elections 2024: How to build resilience against disinformation campaigns on social platforms*, in *Upgrade Democracy*, vol. 5, 2023, p. 9

¹⁰² D.A. FUSIEK, *Digital Democracy and Disinformation: The European Approach to Disinformation on Social Media in the Case of 2019 European Parliament Elections*, in *Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI*, 1, 2022, p. 6

¹⁰³ W. L. BENNETT, S. LIVINGSTON *The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions*, in *European Journal of Communication*, vol. 33, n 2, 2018 p. 127

propriamente illegali. Non esiste infatti una normativa europea che consideri i contenuti disinformativi come illegali; dunque, se un contenuto non rientra anche in altre fattispecie vietate come ad esempio diffamazione o contenuti d'odio, non è possibile affermarne l'illegalità. La qualificazione dei contenuti disinformativi come contenuti generalmente leciti non dipende dalla mancanza di volontà di agire delle istituzioni europee, ma dalla tensione tra libertà d'espressione e informazione e disinformazione. Il confine tra le due è labile e si corre il rischio di reprimere il diritto dei cittadini di esprimere liberamente il proprio pensiero e di farlo conoscere agli altri. Si deve anche tenere conto della possibilità che le misure di contrasto alla disinformazione abbiano l'effetto di reprimere il dissenso all'interno dei confini nazionali. In tali casi vi è una sottile differenza tra la tutela dell'informazione e censura delle voci dissenzienti.¹⁰⁴

La disinformazione risulta un fenomeno sfaccettato che provoca rischi in molteplici ambiti e che richiede una risposta coordinata e completa. Riconoscendo la portata del problema della disinformazione, l'Unione europea ha adottato diverse misure volte a contrastarlo, istituendo strumenti di cooperazione come l'Osservatorio Europeo dei Media Digitali (EDMO) con l'obiettivo di aumentare la cooperazione, migliorare la diffusione di informazioni e sviluppare contromisure efficaci.¹⁰⁵

Sia il Codice del 2018 sia quello del 2022 sottolineano l'importanza di sostenere le comunità di ricerca, con l'obiettivo di migliorare l'analisi e il monitoraggio delle dinamiche della disinformazione e il suo impatto sulla società. I firmatari del Codice erano tenuti ad inviare relazioni periodiche alla Commissione. Permane tuttavia la necessità che le attività di monitoraggio e di analisi delle campagne di disinformazione vengano svolte anche da organismi scientifici indipendenti sia dagli Stati membri e che dall'Unione Europea. Tale compito è stato affidato all'EDMO.¹⁰⁶

La creazione dell'EDMO è stata uno degli elementi del Piano d'azione contro la disinformazione dettagliato dalla Commissione europea nel 2018¹⁰⁷ e costituisce un elemento chiave per promuovere una comprensione più approfondita della disinformazione online, dei

¹⁰⁴ G. MORGESE *Il contrasto alla disinformazione originata da ingerenze straniere nell'Unione Europea, ordine internazionale e diritti umani*, in M. MESSINA, *Strengthening the European Union through the European Citizenship and the Rule of Law. Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 118

¹⁰⁵ M. MARSILI, *Disinformation and Democratic Resilience in the European Union from the Covid-19 Pandemic and Election Interference*, in *Public Administration and Security Studies*, 19, 2025, p. 210

¹⁰⁶ M. GRABOWSKA *The Role of the European Digital Media Observatory (EDMO) in Countering Disinformation in the European Union*, in A. ADAMCZYK, G. ILIK *Poland's Experience in Combating Disinformation: Inspiration for the Western Balkans*, 2023, ASPRA-JR pp. 71-85

¹⁰⁷ JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018, pillar IV

suoi meccanismi e dei soggetti che la diffondono.¹⁰⁸ L'Osservatorio funge da punto di raccordo per la comunità transfrontaliera di *fact-checkers* indipendenti. Il progetto è stato istituito per supportare il contrasto alla disinformazione attraverso l'incoraggiamento della collaborazione tra *fact-checkers*, ricercatori e le organizzazioni dei media. L'EDMO ha anche un ruolo cruciale nel miglioramento dell'alfabetizzazione digitale dei cittadini e aumentare la consapevolezza dei rischi della disinformazione.¹⁰⁹

Le attività dell'EDMO si distribuiscono su cinque pilastri: I) mappatura delle organizzazioni di *fact-checking* e sostenerle attraverso attività congiunte e transfrontaliere, II) sostenimento e coordinamento delle attività di ricerca, compresa la creazione di un archivio globale di articoli scientifici sulla disinformazione, III) creazione di un portale pubblico che fornisca materiali utili ad aumentare la consapevolezza e a sostenere le campagne di alfabetizzazione mediatica, IV) progettazione di un quadro per garantire un accesso sicuro e protetto dalla vita privata ai dati delle piattaforme per comprendere meglio la disinformazione, V) sostegno alle autorità pubbliche.

L'EDMO consiste in una piattaforma centrale, EDMOeu, che collega e coordina le attività di quindici centri regionali e nazionali distribuiti negli Stati membri, per garantire la massima efficacia delle proprie attività in collaborazione con organizzazioni dei media, piattaforme online ed altri soggetti esperti nel settore. Tutti i membri dell'EDMO agiscono secondo il principio di indipendenza da governi, istituzioni europee e attori pubblici e privati. L'assenza di finanziatori esterni all'interno degli organi decisionali garantisce l'autonomia dei processi decisionali e ne tutela l'imparzialità. Solamente la Commissione può partecipare, in veste di osservatore, per scambiare informazioni e formulare osservazioni senza pregiudicare l'indipendenza decisionale dei membri.¹¹⁰

Nonostante l'EDMO non sia stato istituito esclusivamente per contrastare la disinformazione in ambito elettorale, le sue attività risultano particolarmente rilevante durante i periodi di elezioni. Tuttavia, la correzione di contenuti falsi attraverso *fact-checking* non comporta necessariamente una modifica delle convinzioni degli individui, in particolare quando queste risultano particolarmente radicate negli individui.¹¹¹ Dunque, sebbene l'EDMO svolga un ruolo

¹⁰⁸ EDMO, United Against Disinformation: A Truly European Response, 2022, https://edmo.eu/wp-content/uploads/2022/06/United-against-Disinformation_Brussels_12102022_final_2.pdf

¹⁰⁹ Osservatorio europeo dei media digitali - EDMO, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/european-digital-media-observatory>

¹¹⁰ EDMO, Guiding Principles for the EDMO Network, disponibile al link: <https://edmo.eu/edmo-news/guiding-principles-for-the-edmo-network/>

¹¹¹ S. Lewandoswsky, *Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the "Post-Thruth" Era*, in *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6, 2017, p. 355

fondamentale nel coordinamento e nelle attività di *fact-checking*, tali strumenti non sono sempre sufficienti.

3.4 Opportunità e limiti degli strumenti di cooperazione europei

L'analisi degli strumenti di cooperazione mostra come l'Unione Europea abbia adottato un approccio articolato su più livelli per contrastare la disinformazione elettorale.¹¹² La strategia inizia con la cooperazione amministrativa attraverso l'ECNE. Sebbene il lavoro dell'ECNE abbia contribuito positivamente al contrasto della disinformazione elettorale, la rapidità e la diffusione incontrollata delle *fake news* rimanevano un ostacolo importante alla lotta alla disinformazione. Il passo successivo è stato l'istituzione del RAS al fine di consentire una risposta tempestiva e coordinata alle campagne di disinformazione.

Nonostante il RAS sia uno strumento molto utile per la condivisione di informazioni non ha realizzato appieno il suo potenziale. La sua istituzione è una delle azioni chiave previste dal II pilastro del Piano d'Azione contro la disinformazione allo scopo di facilitare la condivisione dei dati e delle valutazioni e garantire efficienza in termini di tempo e risorse. L'audit della Corte dei conti europea ha rilevato che il RAS, nonostante la rapida attivazione a marzo 2019, faticasse a tradurre la cooperazione informativa in attività di allerta e risposta coordinata. Se da un lato le informazioni condivise tramite il RAS hanno determinato sviluppi significativi nelle politiche nazionali degli Stati membri, dall'altro la sua attività è guidata da un numero limitato di Stati membri e la cooperazione con le piattaforme online è prevalentemente informale.¹¹³

L'ultimo elemento della strategia europea di contrasto alla disinformazione è l'istituzione dell'EDMO, il network più grande d'Europa che unisce *fact-checkers*, esperti in alfabetizzazione mediatica e ricercatori accademici indipendenti.¹¹⁴ Il lavoro delle organizzazioni di *fact-checkers* risulta tuttavia indebolito nei gruppi di elettori fortemente polarizzati.

¹¹² European Commission (2018), *A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the High level Group on fake news and online disinformation*, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-bc1d-01aa75ed71a1/language-en>

¹¹³ European Court of Auditors, *Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed*, Special report N. 09/2021, Luxembourg: European court of auditors, p. 26 ss.

¹¹⁴ European Health and Digital Executive Agency, *European Digital Observatory (EDMO) is the EU's largest interdisciplinary network to combat disinformation*, (2026), Publications Office of the European Union

Per quanto riguarda il principio di cooperazione, non sono state pienamente prese in considerazione le numerose difficoltà derivanti dalle differenze di competenze e capacità delle autorità nazionali competenti. Le elezioni, infatti, restano principalmente una materia di competenza nazionale; di conseguenza, la tutela del processo elettorale è soprattutto compito degli Stati membri. Pur rappresentando un passo significativo verso la costruzione di una risposta comune dell'Unione alle sfide poste dalla disinformazione e dalla manipolazione politica, l'approccio europeo richiede ulteriori sviluppi. Gli strumenti europei hanno una natura prevalentemente non vincolante, che limita la capacità dell'Unione nella costruzione di una barriera efficace contro la disinformazione e imporre standard uniformi.¹¹⁵ Il contrasto alle campagne di disinformazione organizzata richiede infatti strumenti giuridici vincolanti e meccanismi sanzionatori che incentivino una risposta più incisiva delle piattaforme online e delle istituzioni competenti.

¹¹⁵ I. NENADIC, *Unpacking the "European approach" to tackling challenges of disinformation and political manipulation*, in *Internet Policy Review*, vol. 8, n. 4, p. 22

CAPITOLO 4:

GLI STRUMENTI VINCOLANTI PER IL CONTRASTO DELLA DISINFORMAZIONE

4.1 Valutazione dei rischi sistemici nelle piattaforme online

La Commissione Europea ha riconosciuto nella disinformazione uno dei rischi più gravosi per la democrazia Europea. Per rispondere a questo rischio, ha messo in atto delle misure al fine di creare un “approccio generale europeo”, basato su trasparenza, cooperazione, promozione della diversità e della credibilità delle informazioni e rafforzamento delle comunità di ricerca. Sebbene l’approccio messo in atto rappresenti un passo significativo nella costruzione di una risposta comune dell’Unione europea alle sfide poste dalla disinformazione durante i processi elettorali, questo richiede un ulteriore sviluppo. Risulta necessario introdurre maggiori livelli di trasparenza, sia da parte dei partiti politici e degli attori coinvolti nelle campagne elettorali, sia riguardo ai processi interni e ai meccanismi decisionali delle piattaforme digitali. Inoltre, l’approccio dell’Unione si scontra anche con la persistenza delle tradizioni politiche degli Stati membri che impediscono un’applicazione uniforme delle misure all’interno dell’Unione, specialmente considerando l’assenza di misure giuridicamente vincolanti. Da qui nasce la necessità di una regolamentazione europea direttamente applicabile e vincolante.¹¹⁶

Le strategie di contrasto alla disinformazione sono strettamente connesse alle attività e alle responsabilità delle piattaforme digitali. Le piattaforme non hanno più un ruolo di semplice intermediario, ma attraverso algoritmi e sistemi di raccomandazione dei contenuti influenzano la circolazione delle informazioni e anche il dibattito politico e democratico.¹¹⁷ In tale contesto si inserisce l’istituzione del Regolamento (UE)2022/2065 che ha l’obiettivo di “*contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari stabilendo norme armonizzate per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile*”.¹¹⁸ Ai fini del presente studio, soltanto la disciplina rilevante per il contrasto alla disinformazione elettorale sarà oggetto di analisi.

¹¹⁶ . NENADIC, *Unpacking the “European approach” to tackling challenges of disinformation and political manipulation*, in *Internet Policy Review*, vol. 8, n. 4,, p. 14

¹¹⁷G. CAGGIANO *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell’Unione europea*, in *Post di AISDUE*, vol. 3, 2021, p. 4

¹¹⁸Regolamento (UE) 2022/2065 art. 1

Il DSA si fonda sul principio secondo cui “*quello che è illegale offline, dovrebbe esserlo anche online*”, cercando tuttavia di raggiungere l’obiettivo senza limitare le libertà di espressione e di condivisione del proprio pensiero degli utenti.¹¹⁹ In precedenza, il bilanciamento tra libertà d’espressione e contrasto ai contenuti illeciti era messo in atto dalla direttiva sul commercio elettronico del 2000, ora non più in vigore, che esentava le piattaforme dalla responsabilità dei contenuti illeciti diffusi dagli utenti.¹²⁰ Il DSA invece, pur mantenendo questo regime di esenzione di responsabilità, affianca a tale impianto un sistema articolato di obblighi bilanciati in funzione della tipologia di servizio di intermediazione prestato e in relazione alla dimensione del *provider*.¹²¹ Il DSA dunque ha un approccio a più livelli: alcune regole si applicano a *provider* di servizi intermediari, mentre altre si applicano solo a determinate categorie o subcategorie di *provider*.¹²²

L’Unione Europea adotta un approccio basato sul rischio per il contrasto alla disinformazione calibrando gli obblighi in base al livello di rischio individuato. Il DSA utilizza un modello ibrido: da un lato individua delle categorie di rischio definite dal legislatore, dall’altro lascia ai provider ampio margine di discrezionalità nella scelta delle misure da adottare per ridurre i rischi derivanti dalle proprie attività.¹²³

La libertà d’espressione e di opinione assume una rilevanza particolare durante la fase elettorale. Libere elezioni e libertà d’espressione sono diritti strettamente interconnessi: la libertà d’espressione è preconditione per garantire una scelta libera da parte della popolazione durante la fase di voto.¹²⁴ Il DSA, dunque, impone alle piattaforme una valutazione dei rischi sistemici, al fine di evitare che i loro sistemi possano contribuire alla diffusione di contenuti manipolativi che possono incidere sul dibattito democratico.¹²⁵

¹¹⁹ European Council Council of the European Union, What is illegal offline should be illegal online: Council agrees position on the Digital Services Act, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/25/what-is-illegal-offline-should-be-illegal-online-council-agrees-on-position-on-the-digital-services-act/>

¹²⁰ Direttiva 2000/31 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, art. 14, par. 1

¹²¹ A. VICINANZA *Il primo atto di enforcement del Digital Services Act tra tensioni geopolitiche: la sanzione della Commissione europea nei confronti di X (Twitter)*, in *Quaderni AISDUE*, vol. 1, 2026,, p. 3

¹²² P. WOLTERS, F. ZUIDERVEEN BOGESIUS *The EU Digital Services Act: what does it mean for online advertising and adtech?*, in *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 33, 2025, p. 3

¹²³ DE GREGORIO, M. DUNN, *The european risk-based approaches: connecting constitutional dots in the digital age*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 2022,, p. 477

¹²⁴ O. POLLICINO *Freedom of Expression and Its Limits: Constitutional Dilemmas and Regulatory Conundrum Related to the Fight Against Disinformation*, in L. GINSBORG E P. GORI, *Disinformation*, 2026, Springer, p. 515

¹²⁵ O. POLLICINO *Freedom of Expression and Its Limits: Constitutional Dilemmas and Regulatory Conundrum Related to the Fight Against Disinformation*, in L. GINSBORG E P. GORI, *Disinformation*, 2026, Springer, p. 525

L'art. 34 riguarda la valutazione dei rischi che i fornitori di VLOP e VLOSE devono effettuare almeno una volta l'anno. La valutazione del rischio deve essere specifica per i loro servizi e tenere conto anche *“di eventuali effetti negativi (...) per l'esercizio dei diritti fondamentali come la libertà d'espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei media, sanciti nell'art. 11 della Carta”*.¹²⁶ L'art. 35, invece, fa riferimento all'attenuazione dei rischi elencati nell'articolo precedente. Infatti, qualora VLOPs o VLOSEs dovessero individuare rischi sistemici sono tenute ad adottare delle misure al fine di ridurli. Tra le misure elencate vi è anche l'obbligo di contrassegnare in modo ben visibile i contenuti generati o manipolati che possano apparire agli utenti come falsamente veritieri. Dunque, la disciplina del Regolamento è caratterizzata da una struttura basata sull'autovalutazione delle piattaforme, che hanno la facoltà di analizzare i rischi e individuare le misure di contrasto più adatte.¹²⁷ I fornitori di VLOPs e VLOSEs sono gli attori più rilevanti rispetto ai rischi connessi ai processi di voto e alle elezioni. Questa categoria di rischio si interseca con altre aree, come i rischi sistemici relativi alla libertà d'informazione e d'espressione. Attraverso la mitigazione dei rischi sistemici il DSA cerca di limitare la diffusione di informazioni errate su larga scala.¹²⁸

Il DSA prevede anche un meccanismo di intervento straordinario in risposta alle crisi che coinvolge la Commissione. Ai sensi dell'art. 36 la Commissione può imporre a VLOPs e VLOSEs misure specifiche di mitigazione dei rischi.¹²⁹ Tuttavia, gli ampi poteri conferiti alla Commissione relativi all'introduzione di misure per intervenire in situazioni di crisi lasciano vasti spazi interpretativi. Dunque, al fine di tutelare il delicato equilibrio tra libertà di espressione e informazione e contrasto alla disinformazione, emerge la necessità di definire in modo più chiaro il margine di discrezionalità della Commissione.¹³⁰

Tra gli obiettivi del DSA vi è anche quello di ridurre l'asimmetria informativa tra piattaforme online e utenti attraverso una maggiore trasparenza delle piattaforme digitali, al fine di rafforzare la capacità degli utenti di compiere scelte consapevoli.¹³¹ Il Regolamento difende le esigenze di trasparenza e tutela degli utenti attraverso gli artt. 25 e 26 sez. 3 del Regolamento,

¹²⁶ Regolamento (UE) 2022/2065 relativo al mercato unico dei servizi digitali, art. 34 par. 1

¹²⁷ M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Eurojus*, n. 3, 2026., p.14

¹²⁸ European Board for Digital Services, *Second report of the European Board for Digital Services in cooperation with the Commission pursuant to Article 35(2) DSA on the most prominent and recurrent systemic risk as well as mitigation measures*, (2026), p. 33

¹²⁹ Digital Service Act, art. 36 par. 3

¹³⁰ M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Eurojus*, n. 3, 2026., p. 15

¹³¹ Regolamento (UE) 2022/2065, considerando 9 e 89, N. Shorokhova-Palolahti, *Transparency in online targeted advertising under the Digital Services Act (DSA)*, Master's thesis, University of Helsinki, 2024

che riguardano la progettazione delle interfacce online e la pubblicità sulle piattaforme. L'art. 25 afferma che *“I fornitori di piattaforme online non progettano, organizzano o gestiscono le loro interfacce online in modo tale da ingannare o manipolare i destinatari dei loro servizi o da materialmente falsare o compromettere altrimenti la capacità dei destinatari dei loro servizi di prendere decisioni libere e informate.”*¹³² L'art. 26 par. 1, invece, introduce l'obbligo per i fornitori di piattaforme online che contengono pubblicità, di provvedere ad informare gli utenti quando entrano in contatto con contenuti pubblicitari.

La Commissione ha affiancato alle misure vincolanti del DSA le misure di carattere volontario del Codice del 2022. Il Codice Rafforzato, nonostante sia uno strumento di autoregolazione ad adesione volontaria, è accompagnato da un meccanismo di supporto regolatorio previsto dal DSA. Il Codice, dunque, può essere utilizzato come parametro di riferimento per valutare se le piattaforme online di grandi dimensioni (VLOPs) stiano mettendo in atto le misure di mitigazione dei rischi.¹³³ Gli articoli 45 e 46 sez. 6 riguardano proprio l'elaborazione di codici di condotta volontari per contribuire alla corretta applicazione del Regolamento. Nel 2025 il Codice Rafforzato è stato integrato nel quadro applicativo del Regolamento portando la Commissione a prendere in considerazione il rispetto degli impegni assunti dai firmatari nella valutazione di conformità. In questo modo viene incentivata l'adozione di pratiche condivise allo scopo di rafforzare la responsabilità e la gestione dei rischi da parte delle piattaforme.¹³⁴

Il DSA attraverso gli obblighi per i fornitori di piattaforme online tutela indirettamente dalla disinformazione. Nonostante il Regolamento non nomini esplicitamente il tema della disinformazione, esso costituisce uno strumento centrale nell'ordinamento giuridico dell'Unione per contrastare il problema attraverso la valutazione e mitigazione dei rischi sistemici, gli obblighi di trasparenza e i meccanismi di co-regolazione. Attraverso tali misure il Regolamento responsabilizza le piattaforme digitali rispetto all'impatto che i loro servizi possono avere sul dibattito pubblico se utilizzati in modo improprio, e, allo stesso tempo deve mettere in atto misure di contrasto senza violare la libertà d'espressione degli utenti.¹³⁵

Il DSA, dunque, rappresenta un passo significativo verso la costruzione di una risposta comune alle sfide poste dalla disinformazione elettorale. Attraverso gli artt. 34 e 35, il Regolamento

¹³² Digital Services Act, art. 25, par 1

¹³³ S. ESKENS, *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy*, in *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, vol. 58, 2025, p. 4

¹³⁴ M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Eurojus*, n. 3, 2026, p. 12

¹³⁵ DE GREGORIO, M. DUNN, *The european risk-based approaches: connecting constitutional dots in the digital age*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 2022, p. 486

introduce l'obbligo per le piattaforme di effettuare una valutazione dei rischi sistemici generati dal loro utilizzo.¹³⁶ Inoltre, l'integrazione del Code of Practice rafforza gli incentivi al rispetto degli impegni sottoscritti, questo approccio simboleggia un tentativo di costruzione di un modello co-regolatorio contro la disinformazione.¹³⁷

4.2 La necessità di una maggiore trasparenza

Sebbene il DSA abbia costituito un passaggio fondamentale dell'approccio europeo per il contrasto alla disinformazione, la rapida evoluzione delle tecnologie e lo sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale hanno reso necessario un ulteriore rafforzamento, specialmente relativamente agli obblighi di trasparenza. Mentre il DSA affronta i rischi sistemici che si manifestano all'interno degli ambienti digitali delle piattaforme, il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio (*AI Act*).¹³⁸ adotta un approccio orizzontale, rivolgendosi ai rischi derivanti dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale, introducendo divieti e obblighi volti alla tutela dei processi democratici.¹³⁹

L'*AI Act* si propone di regolare i sistemi di IA in Europa. L'*AI Act* ritiene essenziale uno sviluppo antropocentrico dell'IA, e che anche il quadro normativo sia sviluppato conformemente ai valori dell'Unione sanciti all'art. 2 TUE, ritenendo l'IA uno strumento utile a migliorare il benessere umano.¹⁴⁰ Il Regolamento si rivolge direttamente a *provider* e *deployer*¹⁴¹ di sistemi di IA e riconosce il rischio potenziale che tali sistemi amplifichino il fenomeno della disinformazione, pur non essendo specificamente volto al suo contrasto.

L'*AI Act* adotta un modello basato sul rischio definendo in modo preciso i diversi livelli di rischio dei sistemi di intelligenza artificiale, vietando l'utilizzo dei sistemi più pericolosi. A

¹³⁶ A. VICINANZA *Il primo atto di enforcement del Digital Services Act tra tensioni geopolitiche: la sanzione della Commissione europea nei confronti di X (Twitter)*, in *Quaderni AISDUE*, vol. 1, 2026, p. 13

¹³⁷ DE GREGORIO, POLLICINO, *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, 26, 2026, p. 468

¹³⁸ Regolamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024

¹³⁹ R. M. TORRACO, *Taming systemic risk: The EU's GPAI Code of Practice between co-regulation and fundamental rights*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2026 p. 4 ss

¹⁴⁰ Regolamento UE 2024/1689, cons. 6

¹⁴¹ “*deployer: una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità, tranne nel caso in cui il sistema di IA sia utilizzato nel corso di un'attività personale non professionale;*”, Regolamento UE 2024/1689, art 3, par. 4

differenza del DSA, l'*AI Act* definisce le soglie di rischio in modo chiaro e senza lasciare margine di discrezionalità ad attori pubblici e privati.¹⁴²

L'*AI Act*, entrato ufficialmente in vigore ad agosto 2024, ha introdotto nuove misure per assicurare la trasparenza dei *deepfake* e limitare l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per manipolare contenuti.¹⁴³ In particolare, all'interno del capo II all'art. 5 vengono elencate le pratiche di IA vietate, tra cui anche l'uso di sistemi IA che "utilizzano tecniche subliminali" in modo inconsapevole rispetto alla persona aventi lo scopo o l'effetto di pregiudicare la capacità del soggetto di prendere decisioni informate.¹⁴⁴ Durante la fase di campagna elettorale il rischio di manipolazione dell'elettorato risulta particolarmente significativo nell'ambiente digitale attraverso campagne di manipolazione dei contenuti coordinate che si registrano all'interno di regimi politici di ogni tipo¹⁴⁵.

Una minaccia particolarmente rilevante da considerare è l'ingrandimento di narrazioni polarizzanti attraverso la diffusione di immagini o video manipolati, come i *deepfake*. Le fratture politiche e sociali già presenti vengono così accresciute.¹⁴⁶ Dato lo sviluppo di sistemi AI in grado di creare contenuti iper-realistici in grado di manipolare l'elettorato, l'*AI Act* ha introdotto obblighi di trasparenza per i *deployer*.¹⁴⁷ Al fine di uno sviluppo antropocentrico dei sistemi di intelligenza artificiale, il Regolamento impone che "*I provider di un sistema di IA che genera o manipola immagini o contenuti audio o video che costituiscono un deepfake rendono noto che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente*"¹⁴⁸ e che garantiscano che gli output siano marcati in un formato leggibile meccanicamente. La disposizione risulta particolarmente rilevante data la proliferazione di contenuti sintetici che stanno progressivamente diventando sempre più difficile da distinguere da quelli creati dagli esseri umani.¹⁴⁹

L'intelligenza artificiale può avere implicazioni positive e negative sui processi elettorali. Da un lato può essere utilizzato come strumento per attrarre nuovi elettori attraverso algoritmi che

¹⁴² G. DE GREGORIO, O. POLLICINO, *The European constitutional way to address disinformation in the age of artificial intelligence*, German Law Journal, 26, 2026, p. 463.

¹⁴³ Regolamento UE 2024/1689, art. 5

¹⁴⁴ Regolamento UE 2024/1689, art 5 lett. a)

¹⁴⁵ S. BRADSHAW, P. N. HOWARD, *Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*, Computational Propaganda Research Project, Online Supplement to Working, Paper, 1, 2018, p 5

¹⁴⁶ D. LILKOV, *European Parliament elections: The Disinformation Challenge*, in Wilfried Martens Centre for European Studies, Bruxelles, 2029 p. 2

¹⁴⁷ GAVRIIL E, PAVLIDIS G, 'The fog of information: the EU AI Act and legal strategies against AI-fuelled disinformation', in *European Journal of Privacy Law & Technology*, 2, 2025, 2, 2025, p. 3 ss.

¹⁴⁸ Regolamento UE 2024/1689, art. 50, par. 4

¹⁴⁹ GAVRIIL E, PAVLIDIS G, 'The fog of information: the EU AI Act and legal strategies against AI-fuelled disinformation', in *European Journal of Privacy Law & Technology*, 2, 2025, p. 6

simulano processi decisionali.¹⁵⁰ Dall'altro i sistemi di AI possono essere utilizzati dai partiti politici in attività di *microtargeting*, per individuare le preferenze degli elettori e abbinare a questi specifiche pubblicità politiche. Il rischio di tali sistemi è la possibile compromissione dell'autonomia decisionale degli elettori.¹⁵¹ Il Regolamento, vista la sensibilità dei processi democratici inserisce questi ultimi sistemi di AI tra i sistemi ad alto rischio, adottando un approccio preventivo.¹⁵² Tra i sistemi ad alto rischio sono compresi anche quelli che possono essere usati per influenzare il risultato dei processi elettorali. Nel paragrafo 8 dell'allegato III del Regolamento sono indicati come ad alto rischio quei sistemi "*destinati a essere utilizzati per influenzare l'esito di un'elezione o di un referendum o il comportamento di voto delle persone fisiche nell'esercizio del loro voto alle elezioni o ai referendum*".¹⁵³

L'approccio basato sul rischio condotto dall'*AI Act* prevede che i *deployer* valutino l'impatto dei sistemi di IA ad alto rischio sui diritti fondamentali. A tal proposito, l'art. 27 prevede che i *deployer* effettuino una descrizione dei processi in cui il sistema IA sarà utilizzato, le finalità previste e le categorie di persone fisiche e gruppi interessati.¹⁵⁴

Nonostante l'identificazione dei contenuti come manipolati da sistemi di IA, sorge spontaneo chiedersi se queste disposizioni possano bastare a limitare la proliferazione della disinformazione. Le etichette applicate ai contenuti, infatti, possono influenzare la fiducia dei lettori nei confronti dei contenuti, ma non indicano se i contenuti siano veri o falsi. Inoltre, nasce in questo modo il rischio che i contenuti non identificati come manipolati vengano automaticamente considerati come veritieri.¹⁵⁵

¹⁵⁰ D. A. FUSIEK, A. E. STOUGIANNOU, T. W. Efthymiou-Egleton, *Digital Democracy and Disinformation, The European Approach to Disinformation on Social Media in the Case of 2019 European Parliament Elections*, Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI, vol 1, n. 1, 2022, p. 3 "(...)as the platform YourVoteMatters.eu showed, AI can be a powerful tool to attract thousands of new voters.

Specifically, the think-tank, Vote Watch Europe, constructed an algorithm paired with a questionnaire that simulated a decision-making process where the user was acting as a politician who voted on popular issues surrounding the elections (Swain, 2019). After the completion of the questionnaire, the AI algorithm would take the results and match the profile to a candidate with similar decisions in actuality (Ibid.). Then users were prompted to further research the candidates they matched with and discover more about their campaigns."

¹⁵¹ F. ZUIDERVEEM BORGESIU, J. MOLLER *Online Political Microtargeting Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Review*, vol. 14, n. 1, 2018

¹⁵² K. KIEJNICH-KRUK, *The AI Act: Challenges for Justice and Democracy in the Deployment of AI-Based Systems*, 31 *Białostockie Studia Prawnicze*, 115, 2025, p. 123

¹⁵³ Regolamento UE 2024/1689, Allegato III, punto 8, lett. b)

¹⁵⁴ Regolamento UE 2024/1689, art. 27, lett. a), b)

¹⁵⁵ L. Ginsborg, P. Gori, *Disinformation, A Multi-Disciplinary Analysis*, 2026, p. 275 ss.

4.3 La regolazione specifica della pubblicità politica

Nonostante i progressi introdotti dal Digital Services Act e dall'AI Act, questi strumenti non risultano in grado di risolvere pienamente le criticità legate al fattore umano, all'impiego di strumenti automatizzati e al problema della responsabilità della moderazione dei contenuti. Il Regolamento (UE) 2024/900 sulla Trasparenza e il Targeting della Pubblicità Politica¹⁵⁶ armonizza una parte di questa legislazione frammentata, introducendo un unico insieme di definizioni e regole in materia di pubblicità politica¹⁵⁷. Il termine "pubblicità politica" è definito all'art. 3 del Regolamento come la promozione o collocazione di un messaggio dietro retribuzione a favore di un attore politico e che possa influenzare l'esito di un'elezione o referendum.¹⁵⁸ L'obiettivo del Regolamento è quello di integrare il DSA nella mitigazione dei rischi derivanti dall'uso massiccio delle piattaforme e dei social media.¹⁵⁹

Attraverso il TTPA, l'Unione introduce norme armonizzate in materia di trasparenza e sui relativi obblighi di diligenza per la fornitura di servizi sulla pubblicità politica.¹⁶⁰ Con il Regolamento l'Unione Europea interviene nella regolazione della pubblicità e propaganda politica, un settore particolarmente delicato, tradizionalmente riservato agli Stati membri.¹⁶¹

Nel concreto, il Regolamento si concentra sull'introduzione di obblighi finalizzati a rendere trasparente il funzionamento della pubblicità politica. I fornitori di servizi di pubblicità politica devono conservare informazioni relative al servizio fornito, mentre i titolari hanno l'obbligo di conservare informazioni riguardanti le tecniche di *targeting* utilizzate in modo tale che i cittadini possano identificare i messaggi di natura politica.¹⁶²

Il TTPA risulta dunque un passo molto importante verso il contrasto della disinformazione nell'Unione Europea, contrastando i rischi associati alla disinformazione e tutelando il dibattito democratico attraverso una serie di obblighi imposti agli attori politici e ai soggetti che diffondono pubblicità politica. Tuttavia, l'attuazione del TTPA presenta alcune criticità, in

¹⁵⁶ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica

¹⁵⁷ M. VAN DRUNEN, N. HELBERGER, R. O FATHAIGH, *The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 10, 2022, p. 2

¹⁵⁸ Regolamento (UE) 2024/900 art. 3

¹⁵⁹ L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in *Brussels Privacy Hub Blog Post*, 2024 p. 2

¹⁶⁰ R. ENGLISH *Political Advertising Regulation*, in *Tech Law Blog*, 2024, p. 1

¹⁶¹ M. VAN DRUNEN, N. HELBERGER, R. O FATHAIGH *The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market*, in *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 10, 2022 p. 1

¹⁶² *Ibidem*, p. 6

particolare a causa della dipendenza del DSA per la moderazione dei contenuti.¹⁶³ Il TTPA, infatti, non presenta obblighi di monitoraggio generale; dunque, l'individuazione delle inserzioni non dichiarate spetta alle piattaforme e agli obblighi di moderazione dei contenuti previsti dal DSA.¹⁶⁴

4.4 L'evoluzione dell'approccio europeo nel contrasto alla disinformazione

La disinformazione è un fenomeno sfaccettato che può compromettere il funzionamento del sistema democratico europeo. Oltre a ridurre la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, impedisce ai cittadini di informarsi correttamente e compromette la libertà di informazione degli elettori.¹⁶⁵ Negli ultimi anni l'Unione Europea ha adottato una serie di atti legislativi volti a contrastare la disinformazione. Nell'*European Democracy Action Plan* la Commissione ha delineato diverse iniziative politiche volte alla promozione della democrazia, tra cui la presentazione della proposta legislativa del DSA.¹⁶⁶

Il DSA adotta un approccio basato sul rischio, imponendo alle piattaforme di identificare e analizzare le diverse categorie dei rischi sistemici dall'art. 34 per poi mettere in atto misure di mitigazione.¹⁶⁷ Data l'ampia influenza dei social sull'opinione pubblica, la necessità di proteggere il dibattito elettorale da campagne disinformative a pagamento, il DSA si concentra sulla responsabilità delle piattaforme. La valutazione obbligatoria dei rischi sistemici impone alle grandi piattaforme di andare oltre la semplice valutazione dei contenuti, valutando in modo critico i propri algoritmi di raccomandazione per assicurarsi che non privilegino informazioni sensazionalistiche a discapito dell'accuratezza delle informazioni. Inoltre, il DSA rafforza il ruolo del Code of Practice on Disinformation rendendolo un meccanismo inserito nel quadro di co-regolazione.¹⁶⁸ Sebbene il DSA abbia costituito un importante elemento per il contrasto alla disinformazione, recenti studi hanno dimostrato che le tecnologie di intelligenza artificiale, in particolare *deepfake*, hanno reso più semplice la creazione di contenuti che possono

¹⁶³ L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in Brussels Privacy Hub Blog Post, 2024, p. 6

¹⁶⁴ Ibidem, p. 5

¹⁶⁵ M. COLI, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 11, n. 1, 2026, p. 85

¹⁶⁶ M. COLI, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 11, n. 1, 2026, p. 88

¹⁶⁷ N. KRACK, *Generative Artificial Intelligence and Disinformation*, in *Disinformation A Multi Disciplinary Analysis*, editors L. GINSBORG, P. GORI, SPRINGER, p. 277

¹⁶⁸ T. KORTUKOVA, A. MAZARAKI, *Legal Regulation of Countering Disinformation in the Age of AI*, in *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, vol. 20, n. 1, 2026, p. 150

manipolare i processi elettorali¹⁶⁹ La diffusione di contenuti generati attraverso sistemi di intelligenza artificiale ha evidenziato la necessità di un intervento normativo, conclusosi nel 2024 con l'adozione dell'Artificial Intelligence Act.¹⁷⁰ A differenza dell'approccio ibrido del DSA, nell'AI Act i rischi dei diversi sistemi di intelligenza artificiale vengono decisi preventivamente dal legislatore europeo.¹⁷¹ Accanto a questi strumenti, il TTPA, introduce obblighi per la regolazione della pubblicità politica. Attraverso una maggior trasparenza della pubblicità politica i cittadini possono riconoscere che un contenuto sia classificabile come pubblicità politica ed esercitare il proprio diritto di voto in modo informato.¹⁷²

L'approccio europeo, dunque, si costruisce sulla cooperazione tra questi strumenti e si propone come modello di riferimento che dimostra come le società democratiche possano tutelare la capacità dei cittadini di formare liberamente le proprie opinioni senza sacrificare il diritto alla libertà d'espressione.¹⁷³

¹⁶⁹ KAUR *Deepfake Video Detection: Challenges and Opportunities*, in *Artificial Intelligence Review*, vol. 57, n. 6, 2024

¹⁷⁰ V. Regolamento (UE) 2024/1689, considerando 131

¹⁷¹ DE GREGORIO, DUNN, *The european risk-based approaches: connecting constitutional dots in the digital age*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022 p. 488

¹⁷² L.S.A TRAPMAN, *The EU Regulation on the Transparency and Targeting of Political Advertising*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2026, p. 2

¹⁷³ T. KORTUKOVA, A. MAZARAKI, *Legal regulation of countering disinformation in the age of AI*, in *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, vol. 20, n. 1, 2026, p. 151

CONCLUSIONE

La disinformazione elettorale rappresenta una minaccia concreta per il principio democratico dell'Unione Europea e per il corretto svolgimento del dibattito elettorale. Pur non essendo un fenomeno nuovo, la disinformazione e i rischi ad essa connessi risultano amplificati dalle piattaforme di *social media* e sistemi di intelligenza artificiale che ne amplificano portata e velocità. Tra le criticità causate dalla disinformazione elettorale vi è in particolare la manipolazione dell'opinione pubblica. Nel contrastare il fenomeno è necessario, tuttavia, bilanciare la tutela del principio democratico con i diritti fondamentali di libertà d'espressione e di opinione. Il presente elaborato ha pertanto cercato di analizzare il quadro giuridico europeo vigente in materia di disinformazione elettorale, mettendone in luce l'approccio e il progressivo sviluppo dal 2018 al 2025, oltre che le criticità.

Il primo approccio dell'Unione Europea in risposta alla disinformazione elettorale avviene attraverso strumenti non vincolanti. L'azione europea inizialmente ha una forma volta all'autoregolamentazione, ne è un esempio il Codice di Buone Pratiche sulla Disinformazione del 2018, fondato su impegni volontariamente assunti dalle piattaforme volti ad aumentare la trasparenza delle piattaforme digitali e a tutelare il dibattito democratico. La natura volontaria del Codice, tuttavia, non permetteva un approccio uniforme delle misure nei diversi Stati Membri. Ciò ha portato alla formulazione di un nuovo codice nel 2022: il Codice di Buone Pratiche Rafforzato sulla Disinformazione. Il Codice Rafforzato segna il passaggio dalla natura puramente autoregolatoria della strategia europea ad una che comprende anche strumenti di co-regolazione. Il Codice Rafforzato viene infatti inserito nel quadro giuridico del DSA come riferimento per la redazione di codici di condotta per le piattaforme molto grandi (VLOPs e VLOSEs).

In parallelo allo sviluppo dei Codici di Buone Pratiche, l'Unione Europea amplia il proprio approccio di contrasto alla disinformazione, sviluppando l'EDAP, un piano strategico che si prefigge di tutelare l'integrità democratica attraverso la promozione dell'alfabetizzazione mediatica per i cittadini. L'EDS evidenzia un altro cambio di direzione nella strategia europea. L'EDS ha infatti un approccio globale e strutturato dal basso, sistematizzando i diversi strumenti in vigore facendo tuttavia sempre affidamento su strumenti di *soft law*.

L'Unione Europea continua a sviluppare un modello basato su strumenti non vincolanti, spostandosi gradualmente verso strumenti di cooperazione. In questo contesto, l'ECNE si concentra sulla cooperazione amministrativa tra diversi gruppi di lavoro al fine di individuare rapidamente le minacce ai processi elettorali, mentre il RAS permette una comunicazione

rapida tra i diversi Stati Membri per neutralizzare la disinformazione nelle sue fasi iniziali. Per poter contrastare con efficacia le minacce poste dalla disinformazione elettorale l'Unione ha istituito una rete che permetta la comunicazione e la cooperazione di *fact-checkers* e di esperti in alfabetizzazione mediatica. Poiché il contrasto alle campagne di disinformazione viene realizzato principalmente attraverso strumenti di carattere volontario, emerge la necessità di una risposta più incisiva e vincolante.

Attraverso le disposizioni sulla trasparenza delle pubblicità politiche del DSA la strategia europea si evolve in una regolazione giuridicamente vincolante. La valutazione del livello dei rischi sistemici, pur essendo obbligatoria, rimane prerogativa delle piattaforme. L'approccio basato sul rischio viene ripreso anche dall'*AI Act* nella redazione di obblighi di trasparenza per i *deployer* relativamente ai contenuti manipolati con AI; tuttavia, nell'*AI Act* i diversi livelli di rischio vengono definiti direttamente dal legislatore. L'ultimo tassello del quadro giuridico europeo sulla disinformazione è costituito dal Regolamento 2024/900 sulla Trasparenza e il Targeting della Pubblicità Politica, introducendo norme armonizzate in materia di trasparenza. Nonostante i sette anni di evoluzione dell'approccio europeo, risultano comunque delle criticità nel contrasto alla disinformazione. La frammentazione dei diversi strumenti impedisce all'Unione di adottare una linea d'azione esaustiva nei confronti della disinformazione elettorale. Sebbene nell'ultimo periodo l'orientamento si sia spostato da *soft* ad *hard law*, introducendo degli obblighi vincolanti per piattaforme e *deployer* con relative sanzioni in caso di violazione, la maggior parte degli strumenti rimangono di natura volontaria e non vincolante. La natura volontaria delle misure, unita alla frammentazione del quadro giuridico, comporta un'applicazione disomogenea delle iniziative nei diversi Stati Membri. La questione centrale, tuttavia, non è tanto l'applicazione omogenea degli obblighi, quanto la possibilità per i cittadini di esercitare il proprio diritto di voto in modo libero e informato.

BIBLIOGRAFIA:

ATTI NORMATIVI:

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 202, 07/06/2016

Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), GUUE L 2024/1689 del 12/08/2024

Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), GUUE L 277 del 27/10/2022

Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica GU L 2024/900 del 20/03/2024

ATTI NON VINCOLANTI:

Commissione Europea, Code of Practice on Disinformation, Bruxelles, 2018, disponibile su: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>

Commissione Europea, Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and Areas for Further Improvement, 2020, SWD (2020) 180 final, Brussels, 10.9.2020

Commissione Europea, Strengthened Code of Practice on Disinformation, Bruxelles, 2022, disponibile su: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

Commissione Europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione della comunicazione “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo”, COM (2018) 236 final, 24.4.2018.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Comunicato stampa n.59/26, relativo alla causa C-769/22 Commissione c. Ungheria, Lussemburgo, 21.04.2026

Commissione Europea, Plasmare il futuro digitale dell'Europa: la Commissione presenta le strategie per i dati e l'intelligenza artificiale, Comunicato stampa, Bruxelles 19.02.2020

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Orientamenti

della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, COM (2021) 262 final, 26.5.2021

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, COM(2020) 790 final, 3.12.2020

Commissione Europea, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Scudo europeo per la democrazia a puntello di democrazie solide e resilienti, JOIN(2025) 791 final, 12.11.2025

Commissione Europea, Raccomandazione della Commissione sulle reti di cooperazione in materia elettorale, sulla trasparenza online, sulla protezione contro gli incidenti di cibersicurezza e sulla lotta alle campagne di disinformazione nel contesto delle elezioni del Parlamento Europeo, COM(2019) 5949 final, Bruxelles, 9.12.2018

Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'azione contro la disinformazione, JOIN(2018) 36 final 5.12.2018

DOTTRINA:

A. KOUROUTAKIS, *EU Action Plan against Disinformation: Public Authorities, Platforms and the People* in *The International Lawyer*, vol. 53, n. 2, 2021, pp. 278-290

O. POLLICINO, P. DUNN *Disinformazione e intelligenza artificiale nell'anno delle global elections: rischi (ed opportunità)*, in *federalismi*, n. 12, 2024, pp. 1-20

ARI B. RUBIN, *Disinformation on Trial: Fighting Foreign Disinformation by Empowering the Victims*, in *Cardozo Law Review*, vol. 43, 2022, pp. 969-1034

E. PARISIER *The Filter Bubble: What the internet is hiding from you*, in J. ALLEN *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You* in *Pol'y Persp* 131, 2012, pp. 1-4

L. DI ANSELMO, *La disinformazione online e i rischi per la democrazia. Qualche considerazione sul ruolo del Digital Services Act alla luce delle elezioni presidenziali in Romania*, in *ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI*, Osservatorio sulle nuove tecnologie e diritti fondamentali n. 3, 2025, pp. 676-684

G. DE GREGORIO, O. POLLICINO *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, 26, 2025, pp. 449-470

J.M. ALVES FERREIRA, V. GIANNOULI, S. TUKAIEV, *Disinformation, Psychosocial Vulnerability, and Media Trust in the Digital Era: Implications for Health Behaviour and Societal Resilience*, in *Healthcare*, vol. 14, n. 8 2026, pp. 1-13 <https://doi.org/10.3390/healthcare14081089>

C. COLOMINA, H. SÀNCHEZ MARGALEF, R. YOUNGS *The impact of disinformation on democratic processes and human rights in the world* in European Parliament, Directorate-General for external Policies, policy department, 2021, pp. 1-60

- R. H. PHERSON & P. MORT RANTA, *Cognitive Bias, Digital Disinformation, and Structured Analytic Techniques*, in *Romanian Intelligence Studies Review*, vol. 32, n. 2, 2020, pp. 316-341
- F. SAMMITO E G. SICHERA *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libert *, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2021, pp. 78-131
- G. DE GREGORIO *The market place of ideas nell'era della post-verita: quali responsabilit  per gli attori pubblici e privati online?*, in *Media Laws*, vol. 1, 2017, pp. 91-105
- M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Rivista Eurojus*, n.3, 2026, pp. 1-24
- L. GRIMES *The European Democracy Plan and European Defence of Democracy Package*, in *Maynooth University*, 2025, pp. 3-12
- S. CALABRESE L. SMITH *Reviewing progress on the European Democracy Action Plan*, in *European Partnership for Democracy*, 2023, pp. 3-22
- N. BENTZEN, *The European Democracy Shield: An overview*, *European Parliament Research Service*, in *Members' Research Service*, 2026, pp. 1-4
- S. VILLANI *Facing the Unustainable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *Quaderni AISDUE*, n.1, 2026, pp. 1-12
- A. GOLDBERG, C. PLESCIA, *Election integrity across Europe: who thinks elections are held fairly and why?*, in *European political Science Review*, vol. 16, 2024, pp. 613-627
- M. MAUK *Electoral integrity matters: how electoral process conditions the relationship between political losing and political trust*, in *Quality & Quantity*, vol. 56, 2022, pp. 1709-1728
- M. MARSILI *Disinformation and Democratic Resilience in the European Union: Lessons from the Covid-19 Pandemic and Election Interference*, in *Public Administration and Security Studies*, vol. 19, 2025, pp. 195-220
- S. VOSOUGHI, D. ROY, S. ARAL, *The spread of true and false news online*, in *Social Science*, vol. 359, 2018, pp. 1146-1151
- D. LILKOV *European Parliament elections: The Disinformation Challenge*, in *Martens Centre for European Studies*, 2019, pp. 1-6
- D.A. FUSIEK *Digital Democracy and Disinformation: The European Approach to Disinformation on Social Media in the Case of 2019 European Parliament Elections*, in *Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI*, vol. 1, n. 1, 2024, pp. 1-10
- I. NENADIC, *Unpacking the "European approach" to tackling challenges of disinformation and political manipulation*, in *Internet Policy Review*, vol. 8, n. 4, pp. 1-22
- C. BERGER, C. FREIHSE *The EU Elections 2024: How to build resilience against disinformation campaigns on social platforms*, in *Upgrade Democracy*, vol. 5, 2023, pp. 1-13

W. L. BENNETT, S. LIVINGSTON *The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions*, in *European Journal of Communication*, vol. 33, n 2, 2018, pp. 123-135

G. MORGESE *Il contrasto alla disinformazione originata da ingerenze straniere nell'Unione Europea, ordine internazionale e diritti umani*, in M. MESSINA, *Strengthening the European Union through the European Citizenship and the Rule of Law. Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 89-130

M. GRABOWSKA *The Role of the European Digital Media Observatory (EDMO) in Countering Disinformation in the European Union*, in A. ADAMCZYK, G. ILIK *Poland's Experience in Combating Disinformation: Inspiration for the Western Balkans*, 2023, ASPRA-JR, pp. 71-85

S. LEWANDOSWSKY *Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the "Post-Truth" Era*, in *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, vol. 6, n. 4, 2017, pp. 353-369

EUROPEAN COMMISSION *A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the High level Group on fake news and online disinformation*, Publications Office of the European Union, 2018, pp. 1-44

B. BOTERO, R. GRIFFIN *Social media platforms and challenges for democracy, rule of law and fundamental rights*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, 2023, pp. 1-154

EUROPEAN COURT OF AUDITORS *Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed*, in *European court of auditors*, Special report n. 9, 2021, pp. 1-69

EUROPEAN HEALTH AND DIGITAL EXECUTIVE AGENCY *European Digital Observatory (EDMO) is the EU's largest interdisciplinary network to combat disinformation*, in Publications Office of the European Union, 2026

G. CAGGIANO *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *Post di AISDUE*, vol. 3, 2021, pp. 1-29

A. VICINANZA *Il primo atto di enforcement del Digital Services Act tra tensioni geopolitiche: la sanzione della Commissione europea nei confronti di X (Twitter)*, in *Quaderni AISDUE*, vol. 1, 2026, pp. 1-9

P. WOLTERS, F. ZUIDERVEEN BOGESIUS *The EU Digital Services Act: what does it mean for online advertising and adtech?*, in *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 33, 2025, pp. 1-25

DE GREGORIO, M. DUNN, *The european risk-based approaches: connecting constitutional dots in the digital age*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 2022, pp. 473-500

O. POLLICINO *Freedom of Expression and Its Limits: Constitutional Dilemmas and Regulatory Conundrum Related to the Fight Against Disinformation*, in L. GINSBORG E P. GORI, *Disinformation*, 2026, Springer, p. 513-532

M. MANFREDI *La lotta alla disinformazione nel diritto dell'Unione europea: gli strumenti di contrasto e l'esigenza di una definizione comune*, in *Eurojus*, n. 3, 2026, 1-24

EUROPEAN BOARD FOR DIGITAL SERVICES *Second report of the European Board for Digital Services in cooperation with the Commission pursuant to Article 35(2) DSA on the most prominent and recurrent systemic risk as well as mitigation measures*, 2026, pp. 1-67

S. ESKENS, *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy*, in *Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice*, vol. 58, 2025, pp. 1-13

DE GREGORIO, POLLICINO *The European Constitutional Way to Address Disinformation in the Age of Artificial Intelligence*, in *German Law Journal*, vol. 26, 2026,

R. M. Torraco, *Taming systemic risk: The EU's GPAI Code of Practice between co-regulation and fundamental rights*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2026, pp. 450-470

S. BRADSHAW, P. N. HOWARD *Challenging Truth and Trust: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*, in *Computational Propaganda Research Project, Online Supplement to Working*, vol 1, 2018, pp. 3-26

D. LILKOV, *European Parliament elections: The Disinformation Challenge*, in *Wilfried Martens Centre for European Studies*, Bruxelles, 2029, pp. 1-6

GAVRIIL E, PAVLIDIS G, *'The fog of information: the EU AI Act and legal strategies against AI-fuelled disinformation'*, in *European Journal of Privacy Law & Technology*, 2, 2025, pp. 2-12

D. A.FUSIEK, A. E. STOUGIANNOU, T. W. Efthymiou-Eggleton, *Digital Democracy and Disinformation, The European Approach to Disinformation on Social Media in the Case of 2019 European Parliament Elections*, *Journal of Politics and Ethics in New Technologies and AI*, vol 1, n. 1, 2022, pp. 1-12

F. ZUIDERVEEM BORGESIU, J. MOLLER *Online Political Microtargeting Promises and Threats for Democracy*, in *Utrecht Law Review*, vol. 14, n. 1, 2018, pp. 83-96

K. KIEJNICH-KRUK *The AI Act: Challenges for Justice and Democracy in the Deployment of AI-Based Systems*, in *Bialostockie Studia Prawnicze*, vol. 115, 2025, pp. 115-133

M. COLI, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 11, n. 1, 2026, pp. 82-111

N. KRACK *Generative Artificial Intelligence and Disinformation*, in *Disinformation A Multi Disciplinary Analysis*, editors L. GINSBORG, P. GORI, Springer, 2026, pp. 2-52

T. KORTUKOVA, A. MAZARAKI, *Legal Regulation of Countering Disinformation in the Age of AI*, in *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, vol. 20, n. 1, 2026, pp. 146-154

KAUR *Deepfake Video Detection: Challenges and Opportunities*, in *Artificial Intelligence Review*, vol. 57, n. 6, 2024, pp. 2-47

- M. VAN DRUNEN, N. HELBERGER, R. O FATHAIGH *The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market*, in *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 10, 2022, pp. 181-199
- R. ENGLISH *Political Advertising Regulation*, in *Tech Law Blog*, 2024, <https://www.techlaw.ie/2024/05/articles/advertisement/political-advertising-regulation/>
- S. MUNDGES, K. PARK *But did they really? Platforms' compliance with the Code of Practice on Disinformation in review*, in *Internet policy review*, vol. 13, n. 3, 2024 pp. 2-21
- C. E. BERDUD, *Tightening Up the EU's Policy Towards Large Platforms in the Fight Against Disinformation*, in *Visual Review*, vol. 17, n. 2, 2025, pp. 315-331
- R. SAMPUGNARO, H. TRENZ, *Saving the elections: EU strategy to fight disinformation in the age of post-truth politics*, in *Comunicazione politica*, vol. 1, 2024, pp. 99-120
- M. CASTELLANETA, *Liberta e indipendenza dei giornalisti alla luce delle nuove tecnologie: le novita introdotte dal regolamento EMFA con riguardo alla protezione delle fonti*, p. 157-176 e F. DONATI, *L'Unione Europea, la liberta dei media e la tutela dello stato di diritto: una riflessione sull'European Media Freedom Act*, p. 150-156, in *Unione Europea pluralismo e liberta dei media nell'era digitale*, a cura di C. SCHEPISI, editoriale scientifica, 2025
- F. MAOLI, *LA direttiva UE anti-SLAPPs in azione: il caso Greenpeace Int. c. Energy Transfer*, in *Quaderni AISDUE*, (2025), vol. 3, pp. 1-8
- R. YOUNGS & E. PANCHULIDZE, *Democratic resilience in Europe and its limits*, in *Democratization*, 2026, pp. 589-608
- F. M. FEISEL, *The European Democracy Shield and Its Whole-of-Society Approach*, in verfassungsblog.de/the-european-democracy-shield-whole-of-society, 2025, <https://verfassungsblog.de/the-european-democracy-shield-whole-of-society/>
- H. SZABO, *Legal Regulation of Artificial Intelligence-Based Disinformation and Deepfake Technologies in the European Union Protection of Democratic Electoral Processes and the Balance with Freedom of Speech*, in *SPLITLAW*, vol. 129, 2026, pp. 129-148
- A. CIRCOLO, *La tutela dei processi democratici nazionali nell'azione dell'Unione Europea*, p. 142, in *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale, Emergenza migratoria e valoriale*, vol. 2, a cura di P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, editoriale scientifica, 2024, pp. 137-179
- L. NIKIFOROV, *Transparency in Targeting of Political Advertising: Challenges Remain*, in *Brussels Privacy Hub Blog Post*, 2024, pp. 2-6
- L.S.A Trapman, *The EU Regulation on the Transparency and Targeting of Political Advertising*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2026, pp. 1-12

SITOGRAFIA:

Social media survey – European Parliament,
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3592>

Fact check, Deepfake mocks Alexandria Ocasio-Cortez's call for Gaza ceasefire
<https://factcheck.afp.com/doc.afp.com.34693MW>

European cooperation network on elections, disponibile al link:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

ECNE Working Groups, European network on elections, disponibile al link:
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

Election integrity checklist prepared in the framework of the European Cooperation Network on Elections, disponibile al seguente link:
https://commission.europa.eu/document/download/e29af85d-df33-4345-bdcb-6e3e1c9f12d0_en?filename=Checklist%20on%20the%20integrity%20of%20elections%20.pdf

Terms of reference, European network on elections, diponibile al link:
https://commission.europa.eu/document/download/f6b67fff-e28d-4af2-aac6-deb836da7f82_en?filename=terms_of_reference.pdf

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Emergency response coordination centre, disponibile al link: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre_en

EDMO, United Against Disinformation: A Truly European Response, 2022,
https://edmo.eu/wp-content/uploads/2022/06/United-against-Disinformation_Brussels_12102022_final_2.pdf

Osservatorio europeo dei media digitali - EDMO, disponibile al seguente link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/european-digital-media-observatory>

EDMO, Guiding Principles for the EDMO Network, disponibile al link: <https://edmo.eu/edmo-news/guiding-principles-for-the-edmo-network/>

European Council Council of the European Union, What is illegal offline should be illegal online: Council agrees position on the Digital Services Act,
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/25/what-is-illegal-offline-should-be-illegal-online-council-agrees-on-position-on-the-digital-services-act/>

