



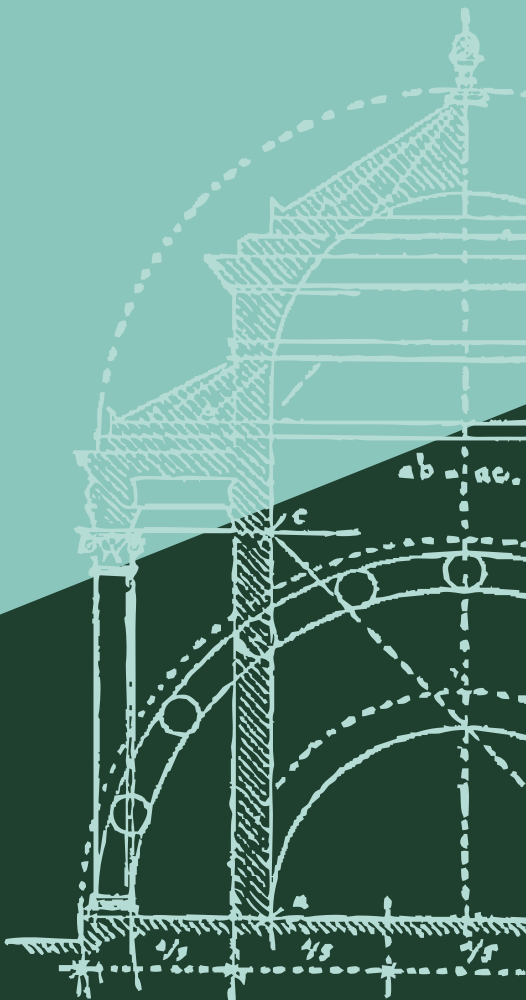
REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale



Sant'Anna
Scuola Universitaria Superiore Pisa

Democrazia e intelligenza artificiale fra dimensione globale e livello regionale

Rapporto di ricerca
a cura di Mario Iannella e Giacomo Delledonne



```
not hasattr(self, '_headers_buffer'):  
    self._headers_buffer = []  
    f._headers_buffer.append((" %s %d"  
        (self.protocol_version, code  
        'latin-1', 'strict'))
```

```
def add_header(self, keyword, value):
```

```
    """Add a MIME header to the headers buffer.  
    """  
    if self.request_version != 'HTTP/0.9':
```

```
        not hasattr(self, '_headers_buffer'):
```

```
            self._headers_buffer = []
```

```
            f._headers_buffer.append(  
                ("%s: %s\r\n" % (keyword, value))
```

```
                if keyword.lower() == 'connection':
```

```
                    value.lower() == 'close':
```

```
                        self.close_connection = True
```

```
                    if value.lower() == 'keep-alive':
```

```
                        self.close_connection = False
```



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale



Sant'Anna
Scuola Universitaria Superiore Pisa

Democrazia e intelligenza artificiale fra dimensione globale e livello regionale

Rapporto di ricerca
a cura di Mario Iannella e Giacomo Delledonne

Dicembre 2025

CIP (Cataloguing in Publication)

a cura della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo

Democrazia e intelligenza artificiale fra dimensione globale e livello regionale / a cura di Mario Iannella e Giacomo Delledonne ; presentazioni di Stefania Saccardi e Marco Meacci. - Firenze : Consiglio regionale della Toscana, 2026.- In testa al frontespizio Regione Toscana Consiglio regionale, CORECOM Toscana, Sant'Anna Scuola universitaria superiore Pisa

1. Iannella, Mario 2. Delledonne, Giacomo 3. Saccardi, Stefania 4. Meacci, Marco

343.2409998

Intelligenza artificiale - Legislazione comunitaria [e] Legislazione regionale

Consiglio regionale della Toscana

Progetto grafico e impaginazione: Patrizio Suppa

Stampato presso la tipografia del Consiglio regionale della Toscana

Maggio 2026

ISBN 979-12-80858-80-1

Sommario

Prefazioni

Stefania Saccardi, Presidente del Consiglio regionale della Toscana	7
Marco Meacci, Presidente del Corecom Toscana	9

Presentazione

11

1. Introduzione e profili di rilievo costituzionale

13

1.1. Le chiavi di lettura costituzionali. La libertà di espressione	16
1.2 (segue) la sovranità nello spazio digitale e il ruolo dell'Unione europea	18

2. La cornice normativa europea (DSA, DGA, AI Act, European Media Freedom Act)

21

2.1 La regolamentazione “commerciale” dei <i>media</i> nella disciplina europea	24
2.2 Il servizio pubblico radiotelevisivo come strumento di regolamentazione della comunicazione politica	26
2.3. Lo <i>European Media Freedom Act</i>	29
2.4. La disciplina delle piattaforme digitali	32
2.5. La regolamentazione dell'IA	38
2.6. Spazi digitali a rilievo costituzionale	41

3. Profili problematici: libertà di espressione e diritto di critica alla luce dei meccanismi di utilizzazione dei dati e di selezione dei contenuti

43

3.1. L'avvento delle piattaforme digitali	45
3.2. La risposta del legislatore europeo	47
3.3. Perdurante attualità dell'art. 21 della Costituzione?	48
3.4. Libertà di informazione e regolazione del sistema digitale: alcune peculiarità dell'approccio italiano	49

4. Partecipazione e attività politica nello spazio digitale

53

4.1 Partiti e spazio digitale	53
4.2 <i>Web crawling</i> , profilazione e <i>filter bubble</i> : come cambia l'attività politica	58

4.3 <i>Micro-targeting e political branding</i>	61
4.4 La limitata regolazione	62
5. L'impatto dell'intelligenza artificiale	67
5.1. Intelligenza artificiale generativa e stato di diritto	68
5.2. Diritti fondamentali e <i>AI Act</i>	72
5.3. Intelligenza artificiale e libertà di espressione	76
6. La legge regionale toscana su innovazione digitale e cittadinanza digitale	81
6.1. L'utilità di una legge regionale su innovazione digitale e intelligenza artificiale	81
6.2. I contenuti della legge reg. n. 57/2024	82
6.3 La legge regionale come attuazione dell' <i>AI Act</i>	85
6.4. Le scelte delle altre Regioni	87
7. Conclusioni	91
Bibliografia	97
Documenti ufficiali	109
Altri materiali	110
Biografie dei curatori	111

Prefazioni

È con grande interesse che presentiamo il rapporto di ricerca “*Democrazia e intelligenza artificiale fra dimensione globale e livello regionale*”, a cura di Mario Iannella e Giacomo Delledonne, un lavoro che si inserisce con piena attualità nel dibattito sulle trasformazioni profonde che stanno investendo le nostre democrazie.

Viviamo in un’epoca segnata da transizioni molteplici – digitale, tecnologica, sociale – che stanno ridefinendo non solo le modalità di produzione e circolazione dell’informazione, ma anche i fondamenti stessi della partecipazione democratica. In questo contesto, il diritto all’informazione assume una centralità nuova e, al tempo stesso, pone interrogativi inediti sul piano giuridico, politico e istituzionale.

Il rapporto offre un’analisi rigorosa e articolata delle principali sfide che emergono nella società “datificata”, soffermandosi su temi cruciali quali la giustizia dei dati, la trasparenza algoritmica e il controllo umano. Si tratta di principi che appaiono sempre più indispensabili per garantire che lo spazio digitale resti coerente con i valori costituzionali e democratici.

Particolarmente rilevante è l’attenzione dedicata al ruolo delle piattaforme digitali, divenute attori centrali nella gestione dell’informazione e capaci di incidere profondamente sull’opinione pubblica e sui processi democratici. In questo scenario, emerge con forza l’esigenza di un equilibrio tra libertà di espressione, tutela dei diritti fondamentali e necessità di regolamentazione.

Il lavoro si distingue inoltre per la capacità di collegare il livello europeo – con le sue evoluzioni normative, tra cui l’AI Act e le iniziative in materia di servizi digitali – al livello nazionale e regionale. In particolare, l’analisi della legge regionale toscana n. 57 del 2024 rappresenta un esempio concreto di come le istituzioni territoriali possano contribuire attivamente alla costruzione di una cittadinanza digitale consapevole e inclusiva.

Di grande interesse è anche la riflessione sull’impatto delle tecnologie digitali sulla partecipazione politica: dai cambiamenti nell’organizzazione dei partiti alle nuove forme di interazione con cittadini e simpatizzanti. Si tratta di dinamiche che richiedono un aggiornamento delle categorie giuridiche tradizionali e una rinnovata capacità di intervento da parte delle istituzioni.

Questo rapporto, frutto del progetto di ricerca cofinanziato dal Corecom Toscana, rappresenta dunque un contributo prezioso per studiosi, decisori pubblici e cittadini interessati a comprendere le implicazioni della rivoluzione digitale sulla democrazia. Come istituzioni regionali, siamo chiamati a svolgere un ruolo attivo in questo processo: promuovere la conoscenza, sostenere la ricerca e favorire politiche che garantiscano un uso equo, trasparente e responsabile delle tecnologie. Solo così sarà possibile coniugare innovazione e diritti, sviluppo e democrazia.

Ringrazio gli autori per la qualità del lavoro svolto e per il contributo offerto a un tema così strategico per il nostro presente e, soprattutto, per il nostro futuro.

Stefania Saccardi

Presidente del Consiglio regionale della Toscana

La presente ricerca, commissionata alla Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa, si inserisce nelle attività pluriennali volute dal Comitato del Corecom Toscana sulla tematica cruciale dell'impatto della Intelligenza Artificiale nell'ambito della comunicazione e dell'informazione, rispetto alla quale sono già stati organizzati convegni e incontri, che avranno ulteriore seguito nel tempo.

Nello specifico, il volume offre una riflessione articolata sul diritto all'informazione nell'ecosistema digitale contemporaneo, segnato da rapide transizioni tecnologiche e da un profondo ripensamento degli strumenti della comunicazione pubblica. In un contesto in cui internet e i social media assumono un ruolo sempre più centrale nella formazione dell'opinione pubblica e nei processi democratici, il rapporto analizza le principali sfide giuridiche e costituzionali poste dall'evoluzione delle tecnologie dell'informazione.

Dopo aver delineato le questioni fondamentali che emergono dall'interazione tra innovazione tecnologica e dinamiche politiche, il volume ricostruisce il quadro normativo europeo di riferimento, evidenziandone orientamenti, criticità e prospettive di sviluppo. Particolare attenzione è dedicata all'interpretazione e alle potenzialità applicative dell'art. 21 della Costituzione italiana, esaminato alla luce delle trasformazioni introdotte dalle piattaforme digitali e dalle nuove forme di comunicazione politico-partitica.

La parte conclusiva propone una lettura critica di due strumenti normativi di recente elaborazione: l'AI Act europeo e la legge regionale toscana n. 57/2024 in materia di innovazione e cittadinanza digitale. Attraverso questa analisi, il rapporto intende offrire un contributo al dibattito sulla regolazione delle tecnologie emergenti e sulla tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale, proponendo chiavi interpretative utili sia agli studiosi sia ai decisori pubblici.

Auspichiamo che questa pubblicazione possa essere un tassello di valore nel contributo al dibattito sulla tematica, tanto delicata quanto urgente, sia in ambito regionale che nazionale.

Marco Meacci

Presidente del Corecom Toscana

Presentazione

Questo *report* offre un quadro del diritto all'informazione su internet e sui *social media* nell'epoca delle transizioni, oltre ad individuare alcune delle prassi di regolamentazione sviluppate per attualizzare le norme nella materia. Il *report*, redatto dal dott. Mario Iannella sotto la supervisione del prof. Giacomo Delledonne, rientra fra le attività del progetto di ricerca *Internet, social media e la tutela costituzionale del diritto all'informazione*, cofinanziato dal Corecom della Regione Toscana.

Lo studio si articola in sei paragrafi.

Il paragrafo 1 introduce alle principali problematiche costituzionali prese in esame. Da un lato, vengono passate in rassegna alcune delle sfide che caratterizzano il momento presente, insieme coi tentativi di ricondurle a sistema con le categorie del diritto costituzionale. Nella società datificata, la dottrina costituzionalistica ha messo in luce le potenzialità di tre principi costituzionali: giustizia dei dati, trasparenza algoritmica e controllo umano. Questi principi, chiamati a costituzionalizzare lo spazio digitale, devono essere raccordati con idee ben radicate sulla fisionomia della libertà di espressione e della libertà d'informazione e sulla loro collocazione nell'ordinamento di uno Stato costituzionale. Lo sforzo ricostruttivo è reso inevitabilmente più complicato dall'apparizione delle piattaforme digitali, soggetti capaci d'instaurare una vera e propria signoria sullo spazio digitale e nei cui confronti l'Unione europea cerca, fra crescenti tensioni transatlantiche, di affermare la propria *sovranità digitale*.

Il paragrafo 2 prende in esame la cornice normativa europea di riferimento, tanto di diritto primario quanto di diritto derivato. L'analisi è articolata attorno ad alcuni problemi e alle corrispondenti iniziative del legislatore europeo: regolamentazione commerciale dei *media*, rivalutazione e tutela del servizio pubblico radiotelevisivo, introduzione di una disciplina delle piattaforme digitali, elaborazione congiunta di codici di condotta da parte della Commissione europea e delle grandi piattaforme.

Il paragrafo 3 prende in esame potenzialità e limiti dell'art. 21 della Costituzione in un contesto caratterizzato dall'avvento delle piattaforme.

Il paragrafo 4 analizza alcuni problemi della partecipazione e dell'attività politica legati alla transizione digitale. Il tema va oltre la riflessione sulle caratteristiche innovative dei partiti digitali, intensificatasi in Italia a partire dalla XVII legislatura. In particolare, viene preso in considerazione l'impatto delle tecnologie digitali sull'organizzazione interna dei partiti, sui rapporti con la base degli iscritti o coi semplici simpatizzanti e sulla comunicazione. Nell'ecosistema digitale emergono sfide nuove,

alcune delle quali non sono dissimili da quelle che interessano la libertà d'informazione: è il caso, in particolare, della profilazione e delle *filter bubble*. A fronte di ciò, la cornice regolativa risulta a oggi carente e bisognosa di aggiornamento.

Il paragrafo 5 si sofferma su alcune delle sfide legate all'intelligenza artificiale e sulle potenzialità dell'*AI Act* adottato dal legislatore europeo. Sono oggetto di specifica considerazione l'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sulla libertà di espressione e i diversi approcci regolatori, statunitense ed europeo-continentale.

Il paragrafo 6, infine, propone un'analisi dei contenuti della recente legge regionale toscana – la n. 57/2024 – in materia di innovazione digitale e cittadinanza digitale.

1. Introduzione e profili di rilievo costituzionale

Sommario: 1.1. Le chiavi di lettura costituzionali. La libertà di espressione. – 1.2. (segue) La sovranità nello spazio digitale e il ruolo dell’Unione europea.

I presupposti fondamentali del diritto costituzionale (il principio di legalità, la garanzia della separazione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali) operano in un contesto reale radicalmente mutato dalla recente evoluzione tecnica¹, vedendo modificati ambiti di operatività e condizioni di applicazione². Di fronte a tale scenario, appare inevitabile prendere atto, da un lato, della necessità di un nuovo registro interpretativo dei fenomeni sociali e giuridici (sfida che si pone innanzitutto alla riflessione filosofico-politica e sociologica³) e, dall’altro, dell’esigenza di fondare l’azione normativa e interpretativa su principi nuovi, capaci di integrare, arricchire e, se necessario, correggere gli sviluppi della digitalizzazione. In questa prospettiva, è possibile, sulla scia di un’importante elaborazione costituzionalistica⁴, individuare tre principi emergenti, ormai riconducibili a una dimensione costituzionale, che prendono forma nella prassi dell’impiego delle tecnologie digitali e che corrispondono ad altrettanti profili critici della trasformazione in atto.

Il primo di tali principi può essere ricondotto alla nozione di “giustizia dei dati” (*data justice*). Negli ultimi anni, l’attenzione dei giuristi si è concentrata in modo prevalente sulla protezione dei dati personali nel contesto della rivoluzione dei *Big Data*⁵, mentre questo ambito di indagine connesso alla “datificazione” della vita sociale ha avuto rilievo inferiore. Il concetto di *data justice*⁶ ha matrice sociologica ed ambisce

1 J. Ellul, *La tecnica rischio del secolo*, Milano, Giuffrè, 1969.

2 R. Brownsword, *Rethinking Law, Regulation, and Technology*, London, Edward Elgar Pub, 2022, pp. 194 ss.

3 L. Floridi, *La quarta rivoluzione: come l’infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2017.

4 Si veda, per tutti, E. Longo, *La ricerca di un’antropologia costituzionale della società digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 147 ss.

5 S. Calzolaio, *Protezione dei dati personali (ad vocem)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, (vol. aggiornamento), Torino, Utet, 2017.

6 Per una descrizione del concetto si veda L. Dencik, A. Hintz, J. Cable, *Towards data*

ad applicare i principi e le pratiche della giustizia sociale alle dinamiche economiche e sociali governate dai processi di produzione, raccolta e utilizzo dei dati. Pur trattandosi di un'idea intrinsecamente aperta e indeterminata, essa acquista una particolare efficacia se collocata nel più ampio quadro della tutela dei diritti nello Stato costituzionale. Il presupposto della *data justice* è che, così come un'idea di giustizia è necessaria per fondare la *rule of law*, allo stesso modo sia possibile elaborare una forma di “giustizia dei dati”, da intendersi come equità e correttezza nei processi attraverso i quali le persone producono dati e vengono rappresentate, classificate e trattate sulla base di informazioni digitali e che questa debba caratterizzare tutte le fasi politiche e tecniche del governo dei dati⁷. La crescente dipendenza da tecnologie *data-driven*, generalmente indicata come *datafication*, è ampiamente riconosciuta come un fattore di efficienza e di miglioramento nell'ambito delle istituzioni, così come nella scienza, nell'impresa e nella società civile. Tali trasformazioni, tuttavia, pongono sfide sociali rilevanti, che impongono una ricalibrazione delle garanzie delle libertà individuali e collettive. In questa prospettiva, la *data justice* emerge come una chiave concettuale per affrontare tali sfide, spostando l'attenzione oltre il perimetro, pur fondamentale, del diritto alla protezione dei dati personali. Tra i contributi più significativi di questo approccio vi è, ad esempio, la possibilità di mettere a fuoco il delicato bilanciamento tra l'esigenza di una corretta rappresentazione delle persone attraverso i dati, i bisogni di autonomia e integrità individuale e il principio di minimizzazione⁸. Inoltre, tale prospettiva consentirebbe di approcciare la tematica dell'individuazione dei criteri

justice? The ambiguity of anti-surveillance resistance in political activism, in *Big Data & Society*, n. 2, 2016, pp. 1-12; L. Taylor, *What is data justice? The case for connecting digital rights and freedoms globally*, in *Big Data & Society*, 2017, pp. 1-14.

- 7 L. Taylor, *Data justice, computational social science and policy*, in E. Bertoni, M. Fontana, L. Gabrielli, S. Signorelli, M. Vespe (a cura di), *Handbook of computational social science for policy*, New York, Springer, 2023, pp. 41-56.
- 8 L'intelligenza artificiale assume un ruolo sempre più centrale lungo il ciclo di vita dei dati, a partire dalla raccolta, passando per la parametrizzazione dei modelli, fino all'elaborazione di modelli di business e di politiche pubbliche. Questo determina una amplificazione dell'efficienza dinamica per cui i dati riflettono assetti di potere preesistenti e interessi consolidati. I dati non svolgono più soltanto una funzione descrittiva, volta a rendere visibili i comportamenti e i movimenti delle popolazioni, ma assolvono sempre più a una funzione prescrittiva e performativa, orientata alla loro ottimizzazione. In tale passaggio dalla modellizzazione all'ottimizzazione risiede un profilo di particolare criticità: ogni carenza in termini di rappresentatività dei dati o di comprensione degli interessi e delle dinamiche sociali che essi incorporano è destinata a tradursi, in modo sistematico, in forme di discriminazione diretta, incidendo sulle opportunità e sulle possibilità concrete dei soggetti coinvolti. In questo senso, l'uso dell'IA non si limita a riprodurre disegualianze preesistenti, ma rischia di cristallizzarle e rafforzarle, conferendo loro una veste di apparente neutralità tecnica. Si v. L. Dencik, A. Hintz, J. Redden, E. Treré, *Exploring Data Justice: Conceptions, Applications and Directions*, in *Information, Communication & Society*, n. 7/2019, pp. 873-881.

di buona *governance* nell'uso dei *Big Data* in un contesto democratico, chiarendo al contempo chi debba essere responsabile della loro definizione e attuazione.

Il secondo principio che si affaccia nel contesto della digitalizzazione è quello della “trasparenza algoritmica” (*algorithmic transparency*), ampiamente discusso nel dibattito giuridico e tecnico degli ultimi anni. In una prima accezione, esso è richiamato per descrivere l'opacità intrinseca e le asimmetrie informative che caratterizzano i sistemi algoritmici dotati di elevato potere computazionale⁹. In tale prospettiva, anche la giurisprudenza amministrativa italiana ha iniziato a interrogarsi sulla possibile coincidenza, o quanto meno compatibilità, tra legalità e operazioni algoritmiche¹⁰. La trasparenza algoritmica rileva altresì con riferimento al diritto a non essere sottoposti a decisioni basate esclusivamente su trattamenti automatizzati, diritto che non si esaurisce nella mera conoscibilità tecnica dei processi decisionali¹¹, ma assume una dimensione più ampia di garanzia dei diritti fondamentali¹². Questo principio si traduce in obblighi particolarmente stringenti quando si discute delle responsabilità delle piattaforme digitali, soprattutto in relazione alla concentrazione del potere economico e informativo e alle pratiche di moderazione dei contenuti¹³. Tra i valori da preservare nell'impiego delle tecnologie digitali, la trasparenza algoritmica rappresenta probabilmente l'obiettivo più difficile da realizzare; nondimeno, essa costituisce un elemento imprescindibile del nuovo rapporto tra individui, macchine e poteri pubblici, nonché una condizione essenziale affinché l'uso pubblico delle tecnologie possa dirsi compatibile con i principi dello Stato costituzionale.

9 In termini ricostruttivi si veda M. Busuioc, D. Curtin, M. Almada, *Reclaiming transparency: contesting the logics of secrecy within the AI Act*, in *European Law Open*, 2022, pp. 1-27.

10 A. Simoncini, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp.1-42.

11 Ci riferiamo con questa suggestione al noto dibattito circa l'articolo 22 del GDPR. Su tali aspetti si veda A. Simoncini, *Art. 22*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 378-390; M. Palmirani, S. Sapienza, *Big Data, Explanations and Knowability Ragion pratica*, in *Ragion Pratica*, n. 2/2021, pp. 349-364; E. Longo, *I processi decisionali automatizzati e il diritto alla spiegazione*, in F. Donati, A. Pajno, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 349-362.

12 Per un'applicazione emblematica, si può guardare a quanto avvenuto in Galles, in un caso relativo alle tutele garantite nel contesto in un riconoscimento facciale massivo in luoghi pubblici, si v. A. Pin, *Non esiste la “pallottola d'argento”: l'Artificial Face Recognition al vaglio giudiziario per la prima volta*, in *DPCE Online*, n. 4/2020.

13 Si veda a tale proposito il regolamento (UE) 2022/2065 “relativo al mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE” noto anche come *Digital Services Act* (DSA).

Il terzo principio emergente è quello del “controllo umano” (*human oversight*). Esso si declina in una pluralità di modelli di supervisione delle decisioni algoritmiche, volti, pur con intensità e modalità differenti, a garantire che tali decisioni siano sottoposte allo scrutinio, in ultima analisi, di un essere umano. La supervisione umana è funzionale ad assicurare che i sistemi di intelligenza artificiale non compromettano l'autonomia individuale né producano effetti distortivi, quali discriminazioni o *bias* sistemici. Come evidenziato già dal Gruppo di esperti ad alto livello della Commissione europea sull'intelligenza artificiale nel 2018, la realizzazione di un'IA affidabile, etica e antropocentrica presuppone un coinvolgimento significativo degli esseri umani nelle applicazioni di tali sistemi¹⁴.

1.1. Le chiavi di lettura costituzionali. La libertà di espressione

Definiti i principi dello spazio digitale, questo deve calarsi ed innovare il contesto costituzionale, al contempo modificando e venendo alterato da una necessaria riconduzione alla tutela dei diritti e alla garanzia di democraticità tra poteri. Saranno, queste, in estrema sintesi, le chiavi di volta che contraddistinguono la presente ricerca. Anzitutto, la libertà di espressione, come sottolineato da Barile, è storicamente e concettualmente intrecciata alla nascita e allo sviluppo della forma di Stato liberale¹⁵. Nel nostro ordinamento costituzionale, il riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero implica almeno tre distinte dimensioni: anzitutto, l'esercizio di una libertà individuale che si esprime anche in chiave critica e contro-maggioritaria¹⁶; inoltre, il suo configurarsi necessariamente in collegamento con il pluralismo delle idee e, quindi, con i mezzi di diffusione¹⁷; infine, il legame, che ha acquisito crescente complessità, tra rilievo pubblico dell'informazione e potere privato¹⁸. Lo sviluppo di

14 High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, 8 April 2019. (Disponibile in ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation.1.html). A proposito dello *human oversight*, cfr. anche quanto affermato da V. De Luca, O. Pollicino, D. Angelini, F. Paolucci, A. Dorigoni, *Human Oversight come presidio di responsabilità: linee guida emerse dal secondo incontro della Cabina di Regia sull'Intelligenza Artificiale*, 10 novembre 2025.

15 P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, p. 45; si v., *ex multis*, P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006; P. Caretti, A. Cardone, *Diritto dell'informazione e comunicazione nell'era della convergenza*, Bologna, Il Mulino, 2019.

16 A riguardo si veda, C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958.

17 A. Pace, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero come situazione giuridica soggettiva*, in A. Pace, M. Manetti (a cura di), *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 2006, p. 28

18 Il tema è stato oggetto di attenzione costante negli ultimi anni, in via esemplificativa e non esaustiva, si v. J.M. Balkin, *Old-School/New-School Speech Regulation*, in *Harvard*

nuove tecnologie di informazione¹⁹, soprattutto di Internet, cui si lega l'affermazione di nuovi soggetti quali le piattaforme digitali, investe direttamente tali profili evidenziandone alcune criticità. A ciò deve aggiungersi che la riconduzione dei nuovi mezzi di comunicazione al perimetro dell'art. 21 Cost, come generici mezzi di diffusione presenta delle problematiche strutturali, dal momento che una delle caratteristiche peculiari dei recenti strumenti è una spiccata natura privatistica finalizzata alla redditività in un contesto di mercato, oltre che una volatilità (e, in definitiva, un'incertezza) relativa alla loro collocazione territoriale, al punto che la loro normazione pare essere più gravosa rispetto alle garanzie delle libertà di espressione nel contesto dei media tradizionali²⁰. Numerosi studi hanno messo in discussione la libertà del mercato delle idee²¹, evidenziandone alcuni limiti strutturali quali il c.d. capitalismo della sorveglianza²², il fenomeno delle *filter bubbles*²³ e delle *echo chambers*²⁴. La libertà di espressione nel contesto digitale deve, quindi, essere declinata dalla consapevolezza dell'esigenza di intervenire in un contesto di doppia asimmetria, sia tra utenti e produttori dell'informazione, sia determinata da profonde disuguaglianze economiche, sociali e culturali tra i privati che controllano tale sistema e coloro che ne fruiscono. Le infrastrutture fondamentali della rete sono in controllo, e proprietà, delle piattaforme. Queste assumono una posizione oligopolistica che incide sia sulle modalità di circolazione del pensiero e dell'informazione, sia sulla progressiva trasformazione dei cittadini in consumatori di contenuti informativi personalizzati²⁵. Anche il fenomeno

Law Review, Vol. 127, n. 8/2014, pp. 2296 ss.; C. Caruso, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, BUP, 2014, pp. 81 ss. G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, n. 1/2018; G.E. Vigevani, *Informazione e Potere*, in *Enc. Dir., I tematici V*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 219 ss.

- 19 Relativamente agli altri mezzi di informazione, A. Valastro, *Art. 21*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006, pp. 462 ss.
- 20 V. Zeno-Zencovich, *Cosa intendiamo, oggi, per media?*, in M. Manetti, R. Borrello, (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi editore, 2019, pp. 13 ss.
- 21 L'assunto posto alla base della *dissenting opinion* del giudice Holmes nel caso *Abrams v. United States*, U.S. Supreme Court, *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919).
- 22 S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it, Roma, Luiss University Press, 2019.
- 23 E. Pariser, *Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and how We Think*, New York, Penguin, 2011.
- 24 C.R. Sunstein, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2003.
- 25 Sottolinea la differenza tra i contenuti che l'utente sceglie di "consumare" e quelli che sono allo stesso sottoposti perché un altro soggetto paga il gestore affinché siano posti dinanzi all'utente, G.M. Parsons, *Fighting for Attention: Democracy, Free Speech, and the*

della disintermediazione dell'attività giornalistica e politica si rivela in larga misura apparente: ricorrendo a strumenti di analisi dei *big data* in loro possesso, le piattaforme sono in grado di assumere il ruolo di *gatekeepers*²⁶, collocandosi in una posizione privilegiata per reintrodurre nuove forme di intermediazione²⁷.

1.2 (segue) la sovranità nello spazio digitale e il ruolo dell'Unione europea

Le piattaforme digitali detengono un potere nei confronti del loro mercato tale da assurgere al rango di controllori dello spazio della Rete e della possibilità che in questa siano esercitate anche le libertà costituzionali²⁸. Si tratta di una manifestazione inedita di un problema antico del costituzionalismo, la limitazione del potere economico-privato, anche quale elemento necessario alla costruzione di un sistema di tutela dei soggetti ad esso più esposti in ragione della loro vulnerabilità. In tale contesto si affaccia una declinazione specifica della sovranità, definibile come sovranità digitale, nella quale il potere economico-tecnologico tende a tradursi in libertà civili, attraverso processi di osmosi, contaminazione e manipolazione difficilmente distinguibili. Le piattaforme invocano una pretesa neutralità della propria attività per beneficiare della massima tutela offerta dalla libertà di espressione²⁹. Tuttavia, l'idoneità della posizione di questi soggetti privati (posti in posizione dominante rispetto al settore) ad incidere sulle libertà civili, economiche e sociali degli individui impone una riflessione più ampia sul ruolo dell'economia sociale di mercato e sull'intervento pubblico nell'economia³⁰. Il costituzionalismo, perché ne siano garantiti i principi anche in questo settore, deve necessariamente interrogarsi sulle

Marketplace of Ideas, in *University of Minnesota Law School*, 2020, p. 2217.

- 26 Sulla natura apparente della disintermediazione in rete M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, pp. 523 ss., spec. p. 527
- 27 Questo il rilievo, ad esempio, di Agcom, *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, 2023, p. 71. Nella medesima direzione, C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, p. 547; M. Betzu, *I baroni del digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 40 ss.; F. Paruzzo, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, spec. capitolo I; E. Laidlaw, *Private Power, Public Interest: An Examination of Search Engine Accountability*, in *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 17, n. 1/2008. O. Lobel, *The Law of the Platform*, in *137 Minnesota Law Review*, 2016, p. 94.
- 28 J.M. Balkin, *Old-School/New-School Speech Regulation*, in *Harvard Law Review*, Vol. 127, 2014, p. 2296.
- 29 M. Manetti, *Regolare Internet*, in *MediaLaws*, n. 2/2020, p. 43
- 30 A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in A. Lucarelli (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, pp. 139 ss.

modalità e capacità di intervento dei poteri pubblici sui processi che avvengono nel mercato digitale, sotto il controllo delle piattaforme.

Una preoccupazione che è stata colta dall'Unione europea che ha avviato un percorso volto a colmare i fallimenti dell'autoregolazione nel settore dell'informazione, inaugurando una stagione di riforme che segna l'emersione di un diritto pubblico europeo dell'economia³¹. Nonostante le critiche che denunciano una presunta iperregolazione, tali interventi sono motivati dall'esigenza di contrastare la crescita di poteri privati di dimensioni superiori a quelle di molti Stati, capaci di incidere sulla vita privata e sulle opinioni pubbliche senza adeguati meccanismi di responsabilità. Le tensioni tra regolazione regionale e fenomeni globali non possono essere risolte attraverso un ritorno a modelli libertari di autoregolazione privatistica, che hanno già dimostrato la propria inadeguatezza. Al contrario, l'esperienza del cosiddetto *Brussels effect*³² e l'applicazione extraterritoriale dei regolamenti europei mostrano come l'azione regolatoria dell'Unione possa assumere una rilevanza globale, contribuendo alla tutela dei diritti fondamentali e al riequilibrio dei rapporti di potere. La proposta di affidare la regolazione a un regolatore privato globale appare, in questa prospettiva, incompatibile con i valori del costituzionalismo democratico, in quanto comporta una sostanziale devoluzione di responsabilità pubbliche a soggetti portatori di interessi economici. Il nodo centrale resta dunque quello di impedire che siano esclusivamente gli assetti imprenditoriali a governare i processi di trasformazione tecnologica, compromettendo l'effettiva espansione delle libertà civili in un contesto segnato da una tendenziale concentrazione del potere e dalla preminenza di interessi economici organizzati.

31 Nell'ambito dell'innovazione digitale, l'UE ha assunto il ruolo di principale soggetto regolatore, come sottolineato da C. Pinelli, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea*, in C. Pinelli, U. Ruffolo (a cura di), *I diritti nelle piattaforme*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 13 ss.; e C. Pinelli, *Poteri e diritti nelle piattaforme. Problemi di una prospettiva costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, p. 453.

32 A. Bradford, *Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

2. La cornice normativa europea (DSA, DGA, AI Act, European Media Freedom Act)

Sommario: 2.1. La regolamentazione “commerciale” dei media nella disciplina europea. – 2.2. Il servizio pubblico radiotelevisivo come strumento di regolamentazione della comunicazione politica. – 2.3. Lo *European Media Freedom Act*. – 2.4. La disciplina delle piattaforme digitali. – 2.5. La regolamentazione dell’IA. – 2.6. Spazi digitali a rilievo costituzionale.

La disciplina delle attività dei *media* non presenta specifiche attribuzioni di competenze all’Unione né nei Trattati istitutivi originari né nell’attuale assetto del diritto primario; l’assetto normativo vigente non è tale da configurare una diretta ed univoca “base giuridica” al potere legislativo in materia. Tuttavia, la legittimazione in questione è ben individuabile se si guarda, anziché alle materie trasferite dagli Stati membri in via esclusiva o concorrente, agli obiettivi che gli Stati perseguono attraverso l’UE. La legittimazione normativa nell’ambito di interesse è, quindi, ricavata da una valutazione delle istituzioni europee che ritengono l’armonizzazione delle discipline nazionali necessaria al perseguimento degli obiettivi primari dell’Unione, in applicazione del principio di sussidiarietà³³. Nel caso di specie, tali obiettivi consistono, da un lato, nella rimozione degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi, come emerge, ad esempio, dall’art. 59 TFUE in materia di libera prestazione dei servizi, e, dall’altro, nella garanzia del corretto funzionamento del mercato interno, ai sensi dell’art. 114 TFUE. Il ricorso a tali basi giuridiche consente, pertanto, all’Unione di adottare discipline uniformi o armonizzate, di natura sostitutiva o integrativa rispetto a quelle degli Stati membri, anche in settori non previamente individuati in modo puntuale nei Trattati. Si tratta di una linea d’azione che è possibile a condizione che l’intervento normativo non incida su ambiti espressamente sottratti alla competenza dell’Unione e che esso presenti un nesso funzionale effettivo con gli obiettivi che ne legittimano l’adozione³⁴.

33 Si v. R. Mastroianni, *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2025, pp. 222 ss

34 CGUE, sentenza 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, in *Raccolta*, I-11573. Resta, in ogni caso, fermo che l’esercizio delle competenze dell’Unione europea deve avvenire nel pieno rispetto delle disposizioni del diritto primario, e in particolare dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall’articolo 5

La legittimazione costituita, primariamente, dall'esigenza di armonizzazione normativa con la finalità di integrazione del mercato ha progressivamente portato l'Unione europea ad affermarsi come il soggetto principalmente responsabile della disciplina in materia di diffusione delle informazioni³⁵. Ciò è avvenuto tanto con riferimento alla regolazione dell'attività degli operatori "tradizionali", quali i fornitori di servizi di media audiovisivi³⁶, quanto rispetto a soggetti di più recente emersione nel panorama dei media, come i fornitori di piattaforme *online*³⁷. Parimenti, tale approccio ha consentito all'Unione di intervenire nell'armonizzazione delle normative nazionali in ambiti quali la pubblicità politica³⁸, nonché di porre le basi normative per la tutela della libertà degli operatori dell'informazione, con particolare riguardo a quelli operanti nell'ambito del servizio pubblico³⁹. Tutti questi interventi presentano un comune denominatore sotto il profilo della giustificazione dell'esercizio delle competenze normative dell'Unione europea, rinvenibile nell'esigenza di evitare il

del Trattato sull'Unione europea (TUE), nonché del principio di eguaglianza tra gli Stati membri e della tutela della loro identità nazionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Tale esercizio deve altresì conformarsi ai diritti, alle libertà e ai principi garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamata dall'articolo 6, paragrafo 1, TUE.

- 35 Si v. J. Oster, *European and International Media Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; L. Parcu, E. Brogi, *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021; R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea, Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- 36 Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, più volte modificata, da ultimo dal Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).
- 37 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)
- 38 Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica
- 39 Regolamento (UE) 2024/1083. Per commenti cfr. Y. Citino, *Verso l'European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all'indipendenza dei media da una prospettiva de iure condendo*, in *Media Laws*, n. 1/2022, pp. 1 e ss.; G. Muto, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *Media Laws*, n. 3/2022, pp. 209 e ss.; V. Iaia, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, in *Media Laws*, n. 1/2023, p.p 221 e ss.; F. Donati, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione Europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 73 ss.

mantenimento di barriere esistenti, ovvero la potenziale creazione di nuovi ostacoli, alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno⁴⁰.

Un diverso problema è quello delle disposizioni di riferimento in materia di libertà di manifestazione del pensiero: questa trova innanzitutto riconoscimento nelle fonti sovranazionali di tutela dei diritti fondamentali, in particolare nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 10 CEDU) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 11)⁴¹. Si tratta di disposizioni che, pur nella loro formulazione generale, hanno dato origine a un'evoluzione giurisprudenziale di particolare rilievo, contribuendo in modo decisivo alla definizione del contenuto e dei limiti della libertà di espressione nel contesto europeo. Il fulcro storico della disciplina giuridica della libertà di manifestazione del pensiero nello spazio digitale è tuttavia rinvenibile nella direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, e in particolare negli articoli da 12 a 15, relativi al regime di responsabilità dei prestatori di servizi della società dell'informazione. È in tale contesto normativo che prende forma la questione della libertà di espressione in rete, secondo il noto schema del *safe harbour*, in base al quale il prestatore non è responsabile dei contenuti immessi da terzi qualora la sua attività si limiti alla mera memorizzazione tecnica delle informazioni su un supporto idoneo a consentirne l'accesso da parte di un terminale di rete⁴².

40 Diverso appare il caso della direttiva c.d. *SLAPP* (Direttiva (UE) 2024/1069 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024), volta alla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi, noti come *azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica*. La base giuridica della direttiva si rinviene nell'articolo 81, paragrafo 2, lettera f), inserito nel Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e inteso a fornire il fondamento per l'adozione di misure di armonizzazione delle legislazioni nazionali, finalizzate a garantire il corretto svolgimento dei procedimenti civili senza ingiustificate interferenze; si v. M. Castellaneta, *Le iniziative dell'Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in , in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione Europea*, cit., pp. 31 e ss.

41 Cfr. R. De Caria, *The European Constitutional Traditions on Freedom of Expression. A Comparative Assessment*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2022, p. 391.

42 Nella legge di conversione del d.l. *omnibus* 113/2024, approvata il 1° ottobre 2024 (legge 143 del 7 ottobre 2024, pubblicata in G.U., serie generale, n. 236 dell'8 ottobre 2024), è stato introdotto nella legge 633/1941 un nuovo articolo 174-sexies, che stabilisce quanto segue: "1. I prestatori di servizi di accesso alla rete, i soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell'informazione, ivi inclusi i fornitori e gli intermediari di Virtual Private Network (VPN) o comunque di soluzioni tecniche che ostacolano l'identificazione dell'indirizzo IP di origine, gli operatori di content delivery network, i fornitori di servizi di sicurezza internet e di DNS distribuiti, che si pongono tra i visitatori di un sito e gli hosting provider che agiscono come reverse proxy server per siti web, quando vengono a conoscenza che siano in corso o che siano state compiute o tentate condotte penalmente rilevanti ai sensi della presente legge, dell'articolo 615 ter o dell'articolo 640 ter del codice penale, devono segnalare immediatamente all'autorità

2.1 La regolamentazione “commerciale” dei *media* nella disciplina europea

Il modello cui si è accennato poco sopra si fonda sull’assunto secondo cui le informazioni diffuse non costituiscono il prodotto di un’attività consapevole del prestatore: l’attività consapevole dell’operatore della società dell’informazione consiste esclusivamente nell’offerta del servizio che consente agli utenti di condividere contenuti con altri utenti. Un obbligo generalizzato di controllo preventivo sui contenuti immessi comprometterebbe strutturalmente la prestazione del servizio stesso. Questo schema mette in luce un dato strutturale del mercato digitale: l’operatore della società dell’informazione non trae profitto direttamente dai contenuti prodotti dagli utenti, bensì dai ricavi generati dalla vendita di spazi pubblicitari visualizzati dagli utenti che pubblicano o interagiscono con tali contenuti. Il valore della pubblicità dipende dal volume e dalla qualità del traffico: quanto maggiore è il numero di utenti e quanto più accurata è la loro profilazione, tanto più elevato sarà il valore economico dello spazio pubblicitario. Ne consegue un incentivo sistemico alla promozione di contenuti in grado di massimizzare l’attenzione, spesso privilegiando elementi sensazionalistici rispetto alla qualità informativa. In questo contesto, l’operatore della società dell’informazione non si configura come un attore consapevole del mercato delle idee, bensì come un soggetto operante prevalentemente nel mercato pubblicitario. L’informazione, pertanto, non rappresenta il mercato in sé, ma la materia prima

giudiziaria o alla polizia giudiziaria tali circostanze, fornendo tutte le informazioni disponibili. 2. I soggetti di cui al comma 1 devono designare e notificare all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un punto di contatto che consenta loro di comunicare direttamente, per via elettronica, con l’Autorità medesima ai fini dell’esecuzione della presente legge. I soggetti di cui al comma 1 che non sono stabiliti nell’Unione europea e che offrono servizi in Italia devono designare per iscritto, notificando all’Autorità il nome, l’indirizzo postale e l’indirizzo di posta elettronica, una persona fisica o giuridica che funga da rappresentante legale in Italia e consenta di comunicare direttamente, per via elettronica, con l’Autorità medesima ai fini dell’esecuzione della presente legge. 3. Fuori dei casi di concorso nel reato, le omissioni della segnalazione di cui al comma 1 e della comunicazione di cui al comma 2 sono punite con la reclusione fino ad un anno. Si applica l’articolo 24 bis del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.”

La portata di tale disposizione è di particolare rilevanza, in quanto introduce una forma di responsabilizzazione diretta degli operatori di servizi digitali, superando in sostanza il principio del *safe harbour* che, a livello globale – con le eccezioni note di ordinamenti autoritari come Cina e Russia – ha consentito lo sviluppo e la diffusione della rete. Risulta sorprendente che una norma di tale impatto sia stata inserita in un decreto-legge prevalentemente dedicato alla proroga di termini fiscali, e che il dibattito pubblico, nonché quello degli operatori attenti alla tutela della libertà di manifestazione del pensiero, sia rimasto sostanzialmente silente. Si v. G. Papa, *Nuovi limiti alla libertà della manifestazione del pensiero e privatizzazione della censura*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2024; G.L. Conti, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c’è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018.

attraverso la quale viene prodotto traffico e, conseguentemente, valore pubblicitario. In tale schema, la disinformazione assume il ruolo di prodotto collaterale inevitabile, secondo una logica assimilabile a quella delle esternalità industriali: così come determinati processi produttivi non possono evitare la generazione di residui, allo stesso modo la produzione di traffico informativo comporta inevitabilmente la compresenza di contenuti di qualità diseguale⁴³.

Questo assetto incide anche sulla comunicazione politica. Essa costituisce una componente marginale del mercato pubblicitario e, di regola, non rappresenta un ambito di interesse primario per operatori il cui modello di business si fonda sull'attrazione di inserzionisti commerciali. L'eventuale utilizzo delle piattaforme digitali per finalità di condizionamento dell'opinione pubblica politica può essere interpretato come un effetto secondario di un sistema progettato per massimizzare le interazioni degli utenti all'interno di spazi il cui valore è determinato dal numero di accessi e dal tempo di permanenza. Tale scenario si discosta radicalmente dal modello dei media tradizionali. Nella società dell'informazione prevale un paradigma assimilabile a quello del *tabloid* gratuito, orientato all'attrazione dell'attenzione attraverso contenuti scandalistici o allusivi, piuttosto che al giornalismo di opinione o all'approfondimento culturale.

Il valore economico dei dati personali è disciplinato dal regolamento (UE) 2016/679 e dalla direttiva 2002/58/CE⁴⁴. Queste norme rendono evidente la natura effettiva del mercato dell'informazione digitale: le informazioni servono a individuare soggetti il cui valore economico è correlato alla loro propensione al consumo. Gli individui vengono così ridotti a identificatori tecnici (User ID, MAC address, ...), funzionali a pratiche di *retargeting*, *behavioural targeting* e *geotargeting*. La persona si dissocia dalla propria identità giuridica per trasformarsi in un insieme di tracce utili al mercato pubblicitario⁴⁵.

La disciplina della pubblicità commerciale è contenuta, nell'ordinamento dell'Unione europea, principalmente nelle direttive 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali, e 2006/114/CE, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa. Tale apparato normativo trova applicazione esclusivamente con riferimento alla

43 In termini quantitativi, è opportuno osservare che l'unico soggetto che rende disponibili dati sugli investimenti in pubblicità a carattere politico è Meta. Una stima approssimativa evidenzia come la comunicazione politica rappresenti circa lo 0,0185% dei ricavi pubblicitari complessivi di Meta sul mercato italiano, corrispondenti a 650.000 € su un totale di 350.000.000 €. Tali dati sono tratti dall'Osservatorio sui media del Politecnico di Milano.

44 Si v. D. Poletti, *Il controllo dell'interessato e la strategia europea sui dati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023.

45 L'ultima frontiera riguarda le metriche collegate all'attenzione, le quali consentono di misurare in che misura un determinato annuncio riesca a catturare l'attenzione di specifici segmenti di audience.

promozione di beni o servizi (art. 3, par. 1, dir. 2005/29/CE) e, per questa ragione, resta estraneo all'ambito della comunicazione politica, che costituisce oggetto di una disciplina autonoma, oggi rappresentata dal regolamento (UE) 2024/900 del 13 marzo 2024, sul quale si tornerà in seguito.

Ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2005/29/CE, una pratica commerciale è considerata vietata qualora risulti contraria ai requisiti di diligenza professionale e sia idonea, con riferimento a un determinato prodotto, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio cui è rivolta, ovvero del membro medio del gruppo qualora la pratica sia destinata a un pubblico specificamente individuato⁴⁶. Rientrano, tuttavia, nell'ambito delle pratiche consentite le forme di comunicazione pubblicitaria comunemente e legittimamente caratterizzate da affermazioni esagerate o da dichiarazioni manifestamente non destinate a essere interpretate in senso letterale, come espressamente previsto dall'art. 5, par. 3, della medesima direttiva.

La direttiva 2006/114/CE disciplina invece la pubblicità comparativa. Anche in questo caso, la nozione di pubblicità è limitata alla promozione di beni o servizi (art. 2, lett. a), ed è qualificata come ingannevole qualora induca in errore i destinatari e, conseguentemente, possa incidere sul loro comportamento economico ovvero arrecare pregiudizio a un concorrente (art. 2, lett. b). La pubblicità comparativa, intesa come quella che pone a confronto beni o servizi destinati a soddisfare il medesimo bisogno, è vietata qualora presenti caratteri ingannevoli, denigratori o confusori, tragga indebito vantaggio dalla notorietà di un marchio concorrente, ovvero rappresenti un bene o un servizio come imitazione o contraffazione di un prodotto protetto. Essa è, inoltre, ammessa soltanto a condizione che il confronto riguardi prodotti analoghi e si fondi su caratteristiche oggettive, verificabili e rilevanti, conformemente a quanto stabilito dall'art. 4 della direttiva.

2.2 Il servizio pubblico radiotelevisivo come strumento di regolamentazione della comunicazione politica

L'opinione pubblica nel mercato dei beni e dei servizi beneficia, almeno sul piano teorico e astratto, di una tutela relativamente efficace contro le pratiche commerciali scorrette, consolidatasi nell'ordinamento europeo sin dalla metà degli anni Settanta-

46 Si v. Vedi su questo tema, i contributi raccolti sul numero di *Contratto Impresa Europa* 1/2018 e, in particolare, S. Minà, *Il regolamento Netflix e il libero accesso ai servizi a contenuto digitale*, in *Contratto Impresa Europa*, n. 1/2018, p. 407; A. Purpura, *Private enforcement delle pratiche commerciali scorrette*, in *Europa e diritto privato*, 2023, p. 815; A. Genovese, *Profili di public enforcement dei divieti di pratiche commerciali scorrette. Anche con riferimento ai settori regolati*, in *Giur. comm.*, 2022, p. 766; F. Marina, *L'intelligenza artificiale alla prova: i diritti dei consumatori e il programma Claudette*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2022, p. 63; S. Pagliantini, *In memoriam del consumatore medio*, in *Europa e diritto privato*, 2021, p. 1.

ta⁴⁷. Tale sistema di protezione è funzionale a garantire un comportamento informato e consapevole del consumatore, il quale non deve essere indotto a compiere scelte economiche diverse da quelle che maturerebbe in un contesto di concorrenza leale tra produttori di beni e servizi rispetto ai quali egli avverte un bisogno. Si registra, tuttavia, una tutela sensibilmente più intensa dell'opinione pubblica nell'ambito della comunicazione commerciale rispetto a quella apprestata nel settore della comunicazione politica. La ragione di tale asimmetria è riconducibile alla natura intrinsecamente comparativa della comunicazione politica e alla fungibilità delle opzioni elettorali dal punto di vista dell'elettore, chiamato a esprimere una preferenza mediante una scelta formalmente semplice tra simboli o nominativi alternativi. Al contempo, uno dei presupposti essenziali per una scelta razionale nel mercato delle idee risiede nella capacità di ciascuna idea di confrontarsi criticamente con le altre e di resistere alle rispettive contestazioni, senza che il sistema giuridico intervenga in modo eccessivamente conformativo.

La comunicazione politica trova, nondimeno, una disciplina specifica nel settore radiotelevisivo, ove, anche a livello dell'Unione europea⁴⁸ continua a essere affermata, secondo una parte della dottrina, l'irrinunciabilità del servizio pubblico radiotelevisivo⁴⁹. Quest'ultimo, in particolare sul piano della programmazione, non

47 V. la Risoluzione del Consiglio, del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore.

48 Direttive 2010/13/UE e 2018/1808/UE

49 Per tale distinzione v. M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta* (6 marzo 2012) in *Rivista AIC*, n. 1/2012; G.E. Vigevani, *Pluralismo interno ed indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012, p. 261; G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nella età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, fra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018. Sul tema, si segnala, tra gli altri, il richiamo alla Risoluzione A4-0243/96 del Parlamento Europeo sul ruolo del servizio pubblico in una società multimediale. In tale risoluzione, il servizio pubblico radiotelevisivo viene giustificato da una serie di funzioni che non potrebbero essere svolte dagli operatori privati. In particolare, il servizio pubblico è chiamato a "offrire a tutta la popolazione dei rispettivi Stati membri un'ampia gamma di produzione di qualità in tutti i generi", a "rispecchiare e sorreggere le culture delle nazioni e delle regioni europee con un alto numero di produzioni originali", e a "promuovere la conoscenza delle culture ed etnie non europee che risiedono sul territorio dell'Unione come strumento di trasmissione del concetto di convivenza nella diversità". Esso deve "fissare norme di qualità per quanto concerne quei programmi popolari seguiti dal grande pubblico", "servire gli interessi delle minoranze rivolgendosi a tutte le varie fasce di popolazione", "fornire un'informazione non falsata e pienamente indipendente, tanto nei notiziari che nei programmi di approfondimento, che sia in grado di conquistarsi la fiducia del pubblico e di assurgere a punto di riferimento nell'ambito di un mercato dell'informazione che si trova in fase di rapida espansione", e "svolgere un ruolo fondamentale nell'animare il dibattito pubblico indispensabile al buon fun-

risulta sostituibile né dalle logiche del servizio universale né da obblighi di natura meramente informativa, modellati sul paradigma statunitense della *fairness doctrine*⁵⁰. La specificità del settore radiotelevisivo, così come progressivamente delineata dalla giurisprudenza costituzionale, alla quale si tornerà diffusamente, ha conosciuto nel tempo una vera e propria eterogenesi dei fini⁵¹. Se in una fase storica risalente la radiotelevisione manifestava una straordinaria capacità di trasformazione della società e di orientamento del corpo elettorale, e la scarsità delle risorse tecniche giustificava l'istituzione di un monopolio pubblico delle frequenze, tale assetto — oggi privo di una solida giustificazione tecnologica — appare piuttosto funzionale alla costruzione di uno spazio normativamente dedicato alle dinamiche del pluralismo, almeno sul piano teorico, senza che ciò tenga adeguatamente conto del ruolo ormai centrale di altri attori e strumenti nella formazione dell'opinione pubblica⁵².

Ne discende il problema, tutt'altro che marginale, della sopravvivenza e della funzione del servizio pubblico radiotelevisivo. Esso trova una giustificazione piena in sistemi nei quali il mezzo radiotelevisivo costituisce il principale canale di informazione e nei quali, pertanto, si impone un'esigenza accentuata di imparzialità, pena la concentrazione del potere di influenza sul "tribunale dell'opinione pubblica" nelle mani di una sola delle parti in competizione. In un contesto, invece, caratterizzato dalla circolazione dell'informazione attraverso una molteplicità di dispositivi e piattaforme digitali, il servizio pubblico radiotelevisivo tende a configurarsi come un canale specializzato, riservato a specifiche forme di comunicazione, la cui sopravvivenza risulta possibile soltanto all'interno di tale spazio delimitato.

zionamento della democrazia e fornire a tutti i gruppi e a tutte le organizzazioni della società una tribuna per i dibattiti". Il servizio pubblico è altresì chiamato a "garantire che la popolazione in genere possa assistere ad avvenimenti di interesse pubblico generale, compresi gli avvenimenti sportivi", "aprire la strada a programmi, generi e servizi innovativi", "favorire la creazione audiovisiva e l'espressione di nuovi talenti, offrendo in particolare uno spazio di diffusione ai produttori indipendenti", e "porsi all'avanguardia nell'applicare tutto il potenziale della nuova tecnologia audiovisiva come la trasmissione digitale terrestre e via satellite, i servizi audiovisivi e il CD-ROM ad ambiti pubblici come l'istruzione, la sanità e le informazioni amministrative". Infine, il servizio pubblico deve "far sì, partendo dal principio di garantire un accesso democratico ai nuovi mezzi di comunicazione, che laddove le nuove tecnologie non siano accessibili ai singoli individui, i nuovi servizi vengano prontamente messi a disposizione della comunità in generale presso organismi pubblici o in luoghi pubblici". (Considerando E).

50 Sulla *fairness doctrine*, vedi M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, pp. 523 ss, part. 537.

51 Si v., G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nella età della rete*, cit.

52 R. Borrello, *Par condicio e Radiotelevisione, I, Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007.

2.3. Lo *European Media Freedom Act*

Con l'adozione dello *European Media Freedom Act* (d'ora in avanti, EMFA), avvenuta con Regolamento (UE) 2024/1083, l'Unione europea ha compiuto un passo ulteriore e più diretto nella tutela della libertà dei media e del pluralismo informativo⁵³. Per i suoi contenuti, d'altra parte, l'EMFA rivela un chiaro mutamento di rotta nell'approccio delle istituzioni sovranazionali nei confronti dei *media* di servizio pubblico⁵⁴. L'EMFA si colloca all'incrocio tra la competenza degli Stati membri in materia di organizzazione dei sistemi mediatici e l'esigenza, sempre più avvertita, di introdurre *standard* minimi comuni a tutela dei valori democratici. Tale esigenza è emersa con particolare evidenza in contesti nazionali segnati da fenomeni di concentrazione del potere mediatico e di pesanti interferenze politiche: l'esempio che viene citato con maggior frequenza è quello dell'Ungheria, la cui deriva illiberale ha visto, già nel 2010, il varo di una riforma dei mezzi di comunicazione⁵⁵. Come dimostrato dal caso della legge ungherese sui media del 2010, oggetto di ripetute critiche da parte delle istituzioni europee e del Parlamento europeo. Tra le altre sfide che i *media* di servizio pubblico sono chiamati ad affrontare, occorre citare l'ascesa delle piattaforme e della loro influenza sui mercati nazionali, la polarizzazione politica e il diffondersi della sfiducia nei confronti sia della democrazia, sia delle istituzioni indipendenti⁵⁶.

Se si assume il punto di vista del legislatore europeo, le premesse erano di tutt'altro segno. Le Comunità e poi l'Unione hanno spesso guardato ai *media* di servizio pubblico attraverso la lente del divieto di aiuti di Stato. Questa diffidenza è stata par-

53 Sull'EMFA si possono vedere O. Grandinetti, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 143 ss.; G.E. Vigevani, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2024, 741 ss.; M. Cristarella Oristano, *L'Unione europea e la tutela dei diritti fondamentali nel settore dei media alla luce dello European Media Freedom Act*, in *Eurojus*, 4, 2025, 16 ss.

54 Per un commento efficace, che combina l'analisi del dato normativo eurounitario con una riflessione sulla radiotelevisione pubblica italiana, v. Y.M. Citino, *European Media Freedom Act and the Jigsaw of the "Parliamentarized" Italian RAI: Depoliticizing Italy's Public Service Media Amid New EMFA-Driven Reform Proposals*, in *Verfassungsblog*, 21 ottobre 2024.

55 Fra gli aspetti salienti della legge ungherese sui *media* del 2010 si può citare la ristrutturazione dell'Autorità per i mezzi di comunicazione, i cui sei membri – un presidente nominato dal Presidente della Repubblica e altri cinque componenti, eletti dal Parlamento monocamerale a maggioranza dei due terzi – sarebbero stati tutti espressione di Fidesz, il partito al governo.

56 Su quest'ultimo punto si vedano, fra i molti, N. Wiesehomeier, S.P. Ruth-Lovell, *Trust the People? Populism, Trust, and Support for Direct Democracy*, in *Politics and Governance*, vol. 12, 2024; V. Štětka et al., *Have people 'had enough of experts'? The impact of populism and pandemic misinformation on institutional trust in comparative perspective*, in *Information, Communication & Society*, 6, 2025, 1039 ss.

zialmente corretta dal Protocollo di Amsterdam, dove si legge che le disposizioni di diritto primario “non pregiudicano la competenza degli Stati membri a provvedere al finanziamento del servizio pubblico di radiodiffusione, nella misura in cui tale finanziamento sia accordato agli organismi di radiodiffusione ai fini dell’adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita e organizzata da ciascuno Stato membro e nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all’interesse comune, tenendo conto nel contempo dell’adempimento della missione di servizio pubblico”.

Nel 2013, lo *High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, istituito dalla Commissione europea su iniziativa della vicepresidente Neelie Kroes, riconobbe che le competenze in materia di politica dei *media* sono per lo più statali; al tempo stesso, però, affermò che l’Unione dovrebbe svolgere un ruolo nella tutela dei diritti fondamentali anche al di là della regolazione del mercato e del diritto *antitrust*. La chiave è il nesso strutturale tra libertà dei *media*, pluralismo dell’informazione e democrazia: di qui l’idea che in questo ambito l’Unione dovrebbe disporre di una competenza più ampia rispetto a quelle inerenti ad altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza.

Un elemento centrale dell’EMFA riguarda la tutela dell’indipendenza dei media di servizio pubblico. L’articolo 5 del regolamento impone agli Stati membri di garantire che i PSM siano indipendenti dal punto di vista editoriale e funzionale e forniscano in modo imparziale una pluralità di informazioni e opinioni. Particolare attenzione è riservata alle procedure di nomina e revoca degli organi di vertice, che devono essere improntate a criteri di trasparenza, oggettività e non discriminazione, nonché accompagnate da garanzie procedurali idonee a prevenire interferenze politiche indebite⁵⁷. Nel frattempo, non mancavano interrogativi radicali sulla sorte del servizio pubblico radiotelevisivo: secondo alcuni, questo sarebbe votato al declino sotto la spinta di vari fattori, fra cui l’avversione al cambiamento, l’inefficienza burocratica, la carenza di risorse finanziarie e la frammentazione del pubblico.

Si è fatto cenno del ruolo della legislazione sui *media* nella più ampia *constitutional retrogression* in corso in Ungheria fin dal 2010. Non stupisce, allora, che il terzo rapporto sullo Stato di diritto, reso noto dalla Commissione europea nel luglio 2022, abbia preso in considerazione per la prima volta i *media* di servizio pubblico. Sullo sfondo, com’è stato osservato, si agitano interrogativi radicali: “quali ragioni di ordine costituzionale possono giustificare oggi la permanenza di un servizio pubblico nel nuovo mondo dei media audiovisivi?”⁵⁸.

57 Cfr. C. Holtz-Bacha, *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, in *European Journal of Communication*, 1, 2024, 43.

58 Così G.E. Vigevani, *Appunti per l’audizione innanzi la 8° Commissione del Senato della Repubblica*, in *Economia della Cultura*, 3, 2021, 423; ma v. anche R. Razzante, *Il sistema dei media tra pluralismo, indipendenza e trasparenza. Compatibilità del quadro giuridico*

Alla luce di queste premesse, l'EMFA si caratterizza per il fatto che si fonda su un presupposto chiaro: la libertà e il pluralismo dei media non possono essere considerati esclusivamente come questioni interne agli Stati membri, ma costituiscono elementi essenziali per il funzionamento dell'Unione nel suo complesso. Particolarmente significativa, come anticipato, è la previsione dell'art. 5, che chiede agli Stati membri di provvedere affinché i fornitori di media di servizio pubblico siano indipendenti dal punto di vista editoriale e funzionale e forniscano in modo imparziale una pluralità d'informazioni e opinioni al loro pubblico. A questo scopo, le procedure per la nomina e il licenziamento del direttore o dei membri del consiglio di amministrazione dei fornitori di media di servizio pubblico devono essere finalizzate a garantirne l'indipendenza. Il direttore e i membri del consiglio di amministrazione devono essere nominati in base a procedure trasparenti, aperte, efficaci e non discriminatorie e sulla base di criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati stabiliti in anticipo a livello nazionale. La durata del loro mandato dev'essere sufficientemente lunga da garantire l'effettiva indipendenza dei fornitori di media di servizio pubblico.

Il regolamento interviene inoltre sul tema del finanziamento dei media di servizio pubblico, richiamando espressamente il già citato Protocollo di Amsterdam, che riconosce la competenza degli Stati membri nel definire e finanziare la missione del servizio pubblico radiotelevisivo, purché ciò non alteri le condizioni della concorrenza nel mercato interno in modo contrario all'interesse comune. L'EMFA ribadisce tale principio, ma lo integra con l'esigenza che le procedure di finanziamento siano trasparenti, obiettive e tali da garantire risorse adeguate, sostenibili e prevedibili, al fine di salvaguardare l'indipendenza editoriale dei PSM e consentire una pianificazione pluriennale.

Nonostante l'ampiezza delle garanzie previste, la portata effettiva dell'EMFA resta condizionata dall'ampio margine di autonomia riconosciuto agli Stati membri nella definizione della missione, dell'organizzazione e dei contenuti del servizio pubblico. Come evidenziato da parte della dottrina, è improbabile che le disposizioni del regolamento producano effetti radicali in contesti nazionali già caratterizzati da un forte controllo politico sui media pubblici, proprio in virtù dei limiti posti dal Protocollo di Amsterdam⁵⁹. Ciò non toglie, tuttavia, che l'EMFA rappresenti un importante passo simbolico e normativo verso il riconoscimento della libertà dei media come valore strutturale dell'ordinamento europeo.

*nazionale italiano con le norme dell'European Media Freedom Act (EMFA), in [dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 2, 2023, 341 ss.; L. Bianchi, *La dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.*

59 Cfr. M. Dragomir, M. Rodríguez Castro, M. Aslama Horowitz, *Public Service Media and Platformization*, cit., 1384; v. anche M.D. Cole, *Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act (EMFA) of the European Union*, in *University of the Pacific Law Review*, vol. 55, 2, 2024, 289 ss. In riferimento alla RAI, si veda G.E. Vigevani, *Ap-punti per l'audizione innanzi la 8° Commissione del Senato della Repubblica*, cit., 424 s.

2.4. La disciplina delle piattaforme digitali

Negli ultimi anni l'Unione europea ha progressivamente costruito una cornice normativa articolata volta a disciplinare l'ecosistema digitale, nella consapevolezza che la trasformazione tecnologica e la crescente centralità delle piattaforme *online* incidono in modo diretto sull'esercizio dei diritti fondamentali, in specie sulla libertà di espressione e sul diritto all'informazione. Tale intervento normativo si colloca in un contesto caratterizzato dalla cosiddetta *platformization* dell'economia digitale, fenomeno che ha profondamente modificato le modalità di produzione, selezione e diffusione dei contenuti informativi, nonché i rapporti di forza tra operatori tradizionali dei media, piattaforme globali e utenti. Il tema ritornerà anche in altri paragrafi di questo report. In questo paragrafo, però, ci si propone di mappare le linee d'intervento delle istituzioni dell'Unione e di presentare qualche considerazione sulle novità che hanno caratterizzato l'approccio delle stesse ai *media* di servizio pubblico.

Fra le linee direttrici, occupa indubbiamente una posizione privilegiata la regolazione dei servizi digitali e dei flussi informativi intermediati dalle piattaforme; per altro verso, si deve citare il tentativo di rafforzare le garanzie poste a tutela del pluralismo, dell'indipendenza editoriale e del ruolo dei media di servizio pubblico. Il *Digital Services Act* (DSA) e il *Digital Markets Act* (DMA) si propongono innanzitutto di rafforzare il mercato digitale europeo, prevedendo la condivisione di responsabilità con tutti i fornitori di servizi digitali, fra cui, in primo luogo, le piattaforme. Lo *European Media Freedom Act* (EMFA)⁶⁰, invece, è stato approvato per puntellare l'indipendenza dei *media* europei, con particolare enfasi sulla trasparenza dei gruppi editoriali, sull'indipendenza degli enti regolatori e dei *media* di servizio pubblico, sul pluralismo e sulla diversità⁶¹. Si tratta, in ultima analisi, di ricondurre l'evoluzione del mercato digitale entro i paletti fissati dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali e dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

Il DSA rappresenta il principale strumento attraverso cui l'Unione interviene sul funzionamento delle piattaforme *online*, imponendo obblighi differenziati in base al ruolo e alle dimensioni degli operatori. A questo proposito, la dottrina ha messo in luce come il DSA si collochi faccia parte di una traiettoria all'esito della quale l'Unione europea ha introdotto una regolazione *contenutistica* del discorso pubblico *online*. Il punto d'avvio di questo percorso può essere rintracciato nella sentenza *Google Spain* (causa C-131/12) della Corte di Giustizia che ha delineato il diritto fondamentale all'oblio e, sul piano legislativo, dalla necessità di procedere a un bilanciamento fra quest'ultimo e il diritto di essere informati⁶². La Commissione, dal canto suo, ha

60 Regolamento (UE) 2024/1083.

61 Cfr. M. Dragomir, M. Rodriguez Castro, M. Aslama Horowitz, *Public Service Media and Platformization: What Role Does EU Regulation Play?*, in *Journalism and Media*, 5, 2024, 1380 s.

62 Cfr. M. Monti, *Regolazione del discorso pubblico online e processi costituzionali di integrazione. Una comparazione UE USA*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, 194 s.

elaborato strumenti di *soft law* e poi proposte di atti di diritto derivato, che si sono tutti inseriti nel medesimo filone.

Un primo intervento normativo specificamente rivolto alla disciplina delle piattaforme digitali è stato realizzato con il regolamento (UE) 2019/1150, attuato a livello nazionale anche mediante le linee guida dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 novembre 2022. Tale regolamento introduce obblighi volti a garantire la trasparenza delle condizioni contrattuali alle quali le piattaforme di intermediazione online e i motori di ricerca offrono i propri servizi agli utenti commerciali.

Il cosiddetto *digital package*, composto dal regolamento (UE) 2022/2065 (*Digital Services Act*) e dal regolamento (UE) 2022/1925 (*Digital Markets Act*), si caratterizza per un’ambizione regolatoria particolarmente elevata, volta a definire le *landmark rules* applicabili alle piattaforme *online* nel territorio dell’Unione europea. Esso mira, da un lato, a contenere il potere economico e informativo delle grandi imprese tecnologiche e, dall’altro, ad aprire il mercato digitale a dinamiche concorrenziali più eque. L’adozione di tale pacchetto normativo, intervenuta a distanza di oltre vent’anni dalla direttiva sul commercio elettronico, mette in luce una prolungata inerzia regolatoria che ha consentito agli operatori digitali di beneficiare del *safe harbour* derivante dal regime del *mere conduit*⁶³.

Con l’adozione dei due Regolamenti, l’Unione europea supera l’approccio contraddistinto dal modello dell’autoregolazione che aveva attribuito, di fatto, alle piattaforme

63 Il *Digital Markets Act* (DMA) si applica alle piattaforme digitali considerate “*gatekeeper*”, intendendo descrivere in tale modo i soggetti che detengono una posizione dominante nel mercato digitale e che esercitano un impatto significativo sia sulle imprese che dipendono da loro, sia sui consumatori. Tra i servizi ricompresi vi sono i servizi di intermediazione online, i motori di ricerca, i sistemi operativi, i *social network*, i servizi di piattaforma per la condivisione di video, i servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero di utenti, i servizi di *cloud computing*, gli assistenti virtuali, i *browser web* e i servizi pubblicitari online, inclusi i servizi di intermediazione pubblicitaria. Il *Digital Services Act* (DSA), invece, disciplina i servizi delle società dell’informazione, rientra in tale perimetro come qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e su richiesta individuale di un destinatario. Inoltre, ricadono nella disciplina le piattaforme di condivisione contenuti, servizi di intermediazione (fornitori di accesso a Internet e registri di domini), servizi di cloud e hosting web, che assumono la qualifica di piattaforme online di grandi dimensioni («VLOP») se utilizzate da oltre il 10% dei 450 milioni di consumatori dell’UE, e motori di ricerca online di grandi dimensioni («VLOSE») se impiegati da una percentuale analoga di utenti. Nella chiave della cosiddetta inerzia del legislatore europeo, piuttosto che nazionale, nota Manetti come “una volta constatata l’interferenza che le piattaforme operano nei confronti delle libertà degli utenti, nessuno può pensare di sentirsi più garantito dal loro intervento anziché da quello del potere pubblico; nessuno può pensare che le condizioni d’uso deliberate in solitudine dai vertici di un’azienda possano assurgere a regole del discorso pubblico” (M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli della società dell’informazione*, cit., p. 534).

digitali un ruolo para-normativo, tanto nella produzione delle regole quanto nella loro applicazione ed *enforcement*⁶⁴. I due Regolamenti intervengono su profili differenti, ma complementari e sono accomunati dall'obiettivo di ridefinire la posizione e le funzioni dei *gatekeepers* nel mercato digitale. Il *Digital Services Act* (DSA) opera prevalentemente sul versante del mercato delle idee e della tutela dei diritti fondamentali nello spazio informativo *online*; il *Digital Markets Act* (DMA) mira invece a incidere sulle strutture oligopolistiche del mercato digitale, promuovendo condizioni di equità e contendibilità. In questa prospettiva, DSA e DMA costituiscono strumenti normativi tra loro integrati nel perseguimento dell'obiettivo di implementare una migliore protezione dei diritti dei cittadini sia in chiave difensiva, sia nel momento in cui agiscono attraverso le piattaforme digitali⁶⁵. Una similarità che si coglie anche nell'approccio regolamentare, contraddistinto dall'accettazione *ex ante* da parte dei soggetti privati del sistema di norme da essi definito. Nel DSA, in particolare, l'attribuzione alle piattaforme di compiti che assumono una chiara rilevanza pubblicistica è subordinata all'accettazione di un insieme di regole procedurali e sostanziali volte a produrre una responsabilizzazione giuridica dei soggetti privati⁶⁶. Nel DMA, il rispetto della disciplina preventiva è considerato quale presupposto indispensabile alla realizzazione di un mercato digitale (e dell'informazione) operante in modo equo e aperto.

Il processo di "*platformization*" del discorso pubblico ha messo sotto tensione le categorie giuridiche tradizionalmente impiegate per descrivere il funzionamento della democrazia rappresentativa e deliberativa. L'Unione europea con l'adozione dei Regolamenti intende preservare tali spazi⁶⁷, attraverso un cambio del paradigma. Da un modello in cui lo spazio digitale è governato dalle piattaforme si intende passare ad un contesto in cui queste sono oggetto di governo pubblico⁶⁸, elemento essenziale a realizzare anche in tale ambito la tutela dei diritti fondamentali⁶⁹. Un approccio che è emblematicamente racchiuso in alcune norme, come ad esempio la disciplina della moderazione dei contenuti nel DSA, quale strumento necessario alla costruzione di un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile. La disciplina consente di

64 L. Ammanati, *Regolatori e supervisori nell'era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2023, pp. 1453 ss.

65 Per questa prospettiva cfr. A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, spec. pp. 128 ss.

66 G. Caggiano, *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *AISDUE, Focus Servizi e piattaforme digitali*, n. 1/2021, p. 7.

67 Id., cit., p. 29

68 G. Schlag, *European Union's Regulating of Social Media: A Discourse Analysis of them Digital Services Act*, in *Politics and Governance*, Vol. 11, n. 3/2023, p. 170

69 M.C. Girardi, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2024, p. 167.

riallineare il regime della responsabilità delle piattaforme alle pratiche di selezione, limitazione e rimozione dei contenuti da esse esercitate. Pur non essendo priva di ambiguità e profili critici, si registra un cambio di paradigma rilevante: dal modello dell'autoregolazione si passa a forme strutturate di co-regolazione⁷⁰, nonché da strumenti di *soft law* a obblighi giuridicamente vincolanti di *hard law*, al punto che parte della dottrina ha già sollevato il timore di una eccessiva regolazione del settore. Il DSA adotta un approccio basato sul rischio (*risk-based approach*)⁷¹, in forza del quale gli obblighi di *due diligence* a carico delle piattaforme aumentano progressivamente in relazione sia ai rischi sistemici derivanti dai servizi offerti nella sfera pubblica, sia alla dimensione economica e funzionale degli operatori. In una scala di intensità crescente⁷², il Regolamento prevede discipline differenziate per i fornitori di servizi di intermediazione, per i prestatori di servizi di *hosting*, per le piattaforme *online* e, infine, per le piattaforme *online* e i motori di ricerca di dimensioni molto grandi, individuati in base alla soglia del 10% dei consumatori europei raggiunti. Obblighi comuni ai fornitori di servizi di *hosting* sono quelli relativi alla prevenzione e al contrasto della diffusione di contenuti illegali online, attraverso il meccanismo della segnalazione e azione (*notice and take-down*), disciplinato dall'art. 16. Le piattaforme sono tenute a predisporre sistemi di segnalazione efficaci e a adottare decisioni tempestive, diligenti, obiettive e non arbitrarie, corredate da una motivazione chiara e specifica. Il Regolamento, riconoscendo la centralità economica e funzionale della *content moderation*, rivede il tradizionale regime di irresponsabilità dei prestatori, modulandolo in base al carattere passivo o attivo del loro intervento sui contenuti. Nei casi in cui i fornitori di servizi di *hosting* non si limitino a un ruolo neutrale di memorizzazione, ma intervengano nell'organizzazione, promozione o rimozione dei contenuti, il DSA ne afferma la responsabilità. Questa ricorre, in particolare, in presenza di una conoscenza effettiva dell'illegalità dei contenuti o di fatti e circostanze che rendano manifesta tale illegalità, indipendentemente dall'esistenza di una segnalazione formale.

Infine, le piattaforme *online* sono obbligate a istituire sistemi interni di gestione dei reclami che siano tempestivi, imparziali e non discriminatori, consentendo agli utenti di contestare le decisioni relative alla rimozione dei contenuti, alla limitazione della loro visibilità, alla disabilitazione dell'accesso o alla sospensione degli account. A tali meccanismi si accompagnano stringenti obblighi di trasparenza, relativi al numero delle controversie, alle misure adottate e alla natura delle segnalazioni ricevute, nonché alla pubblicazione del numero medio dei destinatari dei servizi.

70 Si v. A. Simoncini, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2022, pp. 1031 ss.

71 In tema E. Longo, *La disciplina del "rischio digitale"*, in F. Pizzetti et al. (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 76.

72 Si v. M.C. Buiten, *The Digital Services Act From Intermediary Liability to Platform Regulation*, in *JIPITEC*, n. 12/2021, pp. 361 ss.

All'interno di questo quadro, il regolamento sui mercati digitali è specificamente orientato a limitare il potere dei cosiddetti *gatekeeper*, ossia quelle piattaforme che godono di una posizione strutturalmente consolidata e durevole, in ragione sia delle loro dimensioni economiche (misurate in termini di capitalizzazione o fatturato) sia del controllo esercitato sull'accesso a servizi digitali essenziali o a motori di ricerca con una diffusione particolarmente significativa tra gli utenti dell'Unione.

In tale modello regolatorio, le piattaforme che condizionano l'accesso al mercato e che offrono *core platform services* (quali servizi di intermediazione *online*, motori di ricerca, *social network*, servizi di condivisione di contenuti audiovisivi, servizi di comunicazione indipendenti dal numero, sistemi operativi, servizi *cloud* e servizi pubblicitari) vengono considerate nella loro concreta funzione di soggetti capaci di definire le regole di accesso a spazi qualificabili come *quasi-public spaces*. Esse sono pertanto assoggettate a un regime di vigilanza rafforzata, finalizzato a garantire mercati digitali equi, contendibili e aperti. Il conseguimento di tale obiettivo è configurato come una vera e propria obbligazione di risultato posta a carico dei *gatekeeper*, ai quali si applica un complesso di prescrizioni di natura sia *ex ante* sia di autoregolazione guidata, sotto forma di *self-tailored codes of conduct*⁷³.

Si ha l'impressione che, a livello dell'Unione europea, sia maturata la consapevolezza che il potere esercitato dalle grandi piattaforme digitali abbia ormai oltrepassato i confini tradizionali della sovranità statale, rendendo necessario un recupero delle funzioni pubbliche (in particolare nel mercato dell'informazione) che tali soggetti hanno progressivamente assorbito, quale esito strutturale, seppur non intenzionale, del loro modello di creazione del valore. In questa prospettiva si colloca il regolamento sui servizi digitali, applicabile ai prestatori di servizi della società dell'informazione, il quale articola i propri obblighi secondo una struttura graduata, ispirata a un modello architettonico "a piani", nel quale l'intensità della regolazione cresce in funzione delle dimensioni e dell'impatto sistemico dell'operatore.

Il livello di base di tale architettura regolatoria è rappresentato dalle disposizioni applicabili indistintamente a tutti i prestatori che hanno come obiettivo principale la tutela dei diritti fondamentali della persona nello spazio digitale. Ai livelli successivi si collocano, in modo progressivo, le regole relative ai servizi di intermediazione, ai servizi di hosting, ai servizi online e, infine, alle *very large online platforms* (VLOP), cui è riservato il regime più stringente. Indipendentemente dalla loro classificazione, tutti i prestatori sono tenuti ad adempiere obblighi di *transparency reporting*, a predisporre condizioni generali di servizio idonee ad assicurare una tutela consapevole dei diritti fondamentali degli utenti, nonché a cooperare, ove necessario, con le autorità pubbliche competenti. Essi devono inoltre istituire meccanismi efficaci che consentano agli utenti e alle autorità di contattare tempestivamente il fornitore del servizio. L'obbligo di notice and take down trova applicazione specificamente con

73 L. Ammanati, *Regolatori e supervisori nell'era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 1453.

riferimento ai servizi di hosting e rappresenta un tratto caratteristico del mercato digitale dell'informazione, in quanto consente la libera pubblicazione dei contenuti fino al momento in cui il soggetto che si ritiene leso segnali l'illecito. A seguito della segnalazione, spetta al prestatore valutare se procedere alla rimozione del contenuto o mantenerlo disponibile *online*, assumendosi la relativa responsabilità.

Per le *very large online platforms* il regolamento prevede un rafforzamento di tale meccanismo, imponendo l'integrazione del procedimento di *notice and take down* con sistemi di riesame e di risoluzione delle controversie aventi caratteristiche assimilabili all'arbitrato, nonché l'istituzione di strumenti di qualificazione delle segnalazioni provenienti da soggetti dotati di particolare affidabilità (*trusted flaggers*)⁷⁴.

Pur non essendo una normativa settoriale sui media, il DSA assume un rilievo significativo per la tutela della libertà di informazione e del diritto di critica, in quanto incide sui meccanismi di moderazione dei contenuti e sulla gestione dei rischi sistemici derivanti dalla diffusione di informazioni illecite o dannose. In particolare, il regolamento impone alle piattaforme di valutare e mitigare i rischi connessi all'impatto dei loro servizi sui diritti fondamentali, sui processi democratici e sulla sicurezza pubblica, introducendo obblighi di trasparenza sulle pratiche di moderazione e sui sistemi di raccomandazione.

Tali disposizioni assumono un'importanza specifica anche per i media di servizio pubblico (*Public Service Media*, PSM), i quali operano sempre più spesso in ambienti digitali dominati da piattaforme private. Il DSA prevede, infatti, che i fornitori di media possano essere informati quando i loro contenuti subiscono limitazioni di visibilità o rimozioni, nonché la possibilità di attivare meccanismi di contestazione delle decisioni di moderazione. Ciò contribuisce a rafforzare la posizione dei PSM all'interno del sistema digitale, pur senza alterare l'asimmetria strutturale di potere che caratterizza il rapporto con le grandi piattaforme globali.

Nel complesso, la cornice normativa europea delineata da DSA, DGA, regolamento sull'IA ed EMFA riflette un tentativo di rispondere alle profonde trasformazioni del sistema informativo digitale, segnato dalla crescente influenza delle piattaforme globali, dalla crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni democratiche e dalla difficoltà dei media tradizionali, in particolare quelli di servizio pubblico, di adattarsi a un ambiente dominato da logiche algoritmiche e orientate alla domanda. In questo contesto, l'obiettivo dell'Unione non sembra essere quello di sostituirsi agli Stati membri, ma di fissare un quadro di garanzie minime comuni, volto a preservare nel lungo periodo un sistema mediatico sano, pluralista e indipendente, quale presupposto indispensabile per l'effettivo esercizio della libertà di espressione e del diritto all'informazione

74 G. De Gregorio, *The Law of the Platforms*, in *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge University Press 2022, pp. 80-122.

2.5. La regolamentazione dell'IA

L'*Artificial Intelligence Act* prevede un sistema articolato di tre fonti principali: le norme armonizzate, i meccanismi di co-regolazione e le specificazioni di natura tecnica.

Le norme armonizzate devono la loro denominazione alla finalità che le caratterizza, ossia l'uniformazione di discipline che, in assenza di intervento europeo, differenziate tra gli Stati⁷⁵. Esse costituiscono un esempio paradigmatico di *mandated self-regulation*⁷⁶, in quanto elaborate su richiesta della Commissione europea e affidate agli organismi europei di normazione. Tale modello lascia formalmente libero il destinatario dell'intervento regolatorio di aderire o meno all'invito proveniente dalla Commissione, come previsto dall'art. 10, par. 3, del Regolamento (UE) n. 1025/2012⁷⁷. Le norme armonizzate sono tenute al rispetto delle prescrizioni contenute negli atti normativi sovraordinati. Rimane tuttavia controversa la loro idoneità a integrare l'elemento oggettivo della condotta *contra ius*, necessario per l'attivazione dei procedimenti sanzionatori previsti dall'*A.I. Act*. Si può ritenere che, in caso di inosservanza delle norme armonizzate da parte del fornitore di un sistema di intelligenza artificiale, la condotta di quest'ultimo non sia più assistita dalla presunzione relativa di conformità al diritto dell'Unione. Ne discende che l'onere della prova si sposta sul fornitore, il quale sarà chiamato a dimostrare di aver comunque operato in modo conforme ai requisiti sostanziali del Regolamento, nonostante il mancato rispetto delle norme standardizzate⁷⁸. Il valore giuridico delle norme armonizzate è chiarito dall'art. 43 dell'*A.I. Act*, che ne riconosce la funzione di fondare una presunzione di conformità qualora il fornitore si attenga agli standard adottati. Tale presunzione può essere invocata anche attraverso il ricorso a procedure alternative, come la sottoposizione preventiva del sistema di intelligenza artificiale alla valutazione di un organismo notificato. In ogni caso, la disciplina non impone un obbligo giuridico di osservanza delle norme armonizzate, bensì configura un onere: il rispetto degli standard consente infatti al fornitore di beneficiare della presunzione di liceità mediante

75 Cfr. M. Tuozzo, *Note intorno al (futuro) Artificial Intelligence Act. Prospettive costituzionali e sfide dell'immigrazione nell'ecosistema digitale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 2024, n. spec. 1, pp. 213 ss.

76 J. Black, *Rules and regulations*, OUP, Oxford, 1997, pp. 71-80; nonché: A. Ogus, *Rethinking self-regulation*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 15, 1995, pp. 97-108.

77 Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento (Ue) 1025/2012 del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1025>.

78 In questa direzione, si v. G. De Minico, *Le fonti del diritto: Un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2025, pp. 82-83.

una semplice autodichiarazione di conformità, in luogo della verifica affidata a un soggetto terzo. Quanto, infine, al valore delle norme standardizzate nel contenzioso, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea tende a riconoscerne la rilevanza quale criterio di interpretazione giudiziale delle disposizioni normative, pur lasciando aperta la questione dell'intensità vincolante di tale parametro e della sua concreta operatività nei confronti del giudice nazionale. I potenziali autori delle norme armonizzate sono individuati direttamente dall'*A.I. Act* mediante il rinvio al quadro normativo delineato dal Regolamento (UE) n. 1025/2012. In particolare, il considerando 4 di tale Regolamento designa quali organismi europei di normazione il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (CENELEC) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI), quali soggetti privati cui la Commissione può delegare il compito di elaborare norme armonizzate, nella misura in cui ciò sia richiesto dalla disciplina settoriale, e dunque, nel caso di specie, dall'*A.I. Act*. Il considerando 3 del Regolamento n. 1025/2012 chiarisce le finalità sottese al processo di armonizzazione, individuandole nella promozione della libera circolazione dei beni e dei servizi e nel rafforzamento della competitività globale dell'industria europea. Tale obiettivo risulta ulteriormente valorizzato qualora l'attività di normazione europea sia svolta in coordinamento con gli organismi di standardizzazione internazionale, segnatamente l'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO), la Commissione elettrotecnica internazionale (IEC) e l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU). Si tratta di organizzazioni caratterizzate da una composizione fortemente *industry-led*, che svolgono un ruolo di guida nello sviluppo degli standard tecnici a livello globale. Proprio tale centralità dell'industria nel processo di normazione solleva, tuttavia, rilevanti profili critici sotto il profilo della legittimazione democratica e della neutralità regolatoria. Come è stato osservato in dottrina, l'affidamento della redazione di standard tecnici a soggetti espressione degli interessi industriali comporta il rischio di fenomeni di *regulatory capture* e di conflitti di interesse, nella misura in cui gli operatori economici partecipano alla definizione delle stesse regole giuridiche alle quali saranno successivamente assoggettati⁷⁹.

Il codice di buone pratiche per l'intelligenza artificiale generativa, ossia per quei sistemi in grado di produrre contenuti autonomamente, in modo realistico e coerente, a partire da semplici dati di input, costituisce il secondo modello di fonte para-normativa previsto dall'*A.I. Act*. Tale strumento è elaborato dal fornitore di sistemi di intelligenza artificiale, il quale, sotto l'impulso e il coordinamento dell'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale⁸⁰, è chiamato a predisporre norme integrative del quadro

79 M. Gornet, W. Maxwell, *The European approach to regulating AI through technical standards*, in *Internet Policy Review*, n. 13, 2024, pp. 3, 16.

80 Cfr. Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 24 gennaio 2024 che istituisce l'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale (C/2024/1459)*, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401459.

regolatorio primario. Il procedimento di formazione del Codice si caratterizza per una struttura aperta e partecipativa, che tiene conto dei contributi provenienti dalla società civile, dall'industria, dal mondo accademico, dagli altri portatori di interessi pertinenti e dagli esperti indipendenti, secondo logiche riconducibili ai modelli di governance multilivello e di *better regulation*. Al fine di evitare che l'intervento dei soggetti privati si traduca in un'attività normativa priva di vincoli sostanziali, l'*A.I. Act*, agli articoli 53-55, individua in modo puntuale il contenuto minimo degli obblighi che i fornitori di modelli di intelligenza artificiale generativa sono tenuti a recepire nel Codice. Tali obblighi risultano riconducibili a due macro-categorie: da un lato, i doveri informativi, funzionali a garantire trasparenza, tracciabilità e responsabilizzazione degli operatori; dall'altro, gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali, volti a prevenire e mitigare i rischi sistemici derivanti dall'impiego di modelli generativi ad alto impatto. Analogamente alle norme armonizzate, il Codice di buone pratiche si colloca all'interno di un modello co-regolativo, nel quale l'apporto del soggetto pubblico assume una funzione di garanzia e di controllo ultimo. In tale assetto, l'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale, in raccordo con il Comitato, è chiamato a verificare, prima dell'adozione del Codice, che esso abbia effettivamente recepito gli obblighi previsti dagli articoli 53 e 55, esercitando una vigilanza continuativa sulla loro osservanza. A tal fine, le autorità competenti pubblicano una valutazione formale in ordine all'adeguatezza dei codici di buone pratiche. Spetta infine alla Commissione europea approvare o respingere il Codice mediante un atto di esecuzione, che ne sancisce la validità *erga omnes* all'interno dell'Unione, similmente a quanto avviene per le norme armonizzate⁸¹. Alla luce di tali elementi, il Codice di buone pratiche per l'intelligenza artificiale generativa si inserisce pienamente nel paradigma della co-regolazione europea. I codici di condotta per l'IA a basso rischio, a differenza degli strumenti sinora esaminati, possono essere elaborati tanto da singoli fornitori o *deployer* di sistemi di intelligenza artificiale, quanto da organizzazioni che li rappresentano, singolarmente o congiuntamente. Il procedimento di elaborazione può inoltre avvalersi del contributo dei portatori di interessi, delle organizzazioni della società civile e del mondo accademico, secondo una logica inclusiva e partecipativa coerente con i modelli di *governance* collaborativa promossi dall'Unione. L'adozione di tali codici è espressamente incoraggiata dall'Ufficio europeo per l'intelligenza artificiale e dagli Stati membri, con l'obiettivo di promuovere soluzioni regolative volontarie ispirate ai principi e agli obblighi enunciati agli articoli 8-15 dell'*A.I. Act*, relativi, tra l'altro, alla *governance* dei dati, alla trasparenza, alla supervisione umana e alla robustezza tecnica dei sistemi. Alla Commissione europea è attribuito il compito di valutare l'impatto e l'efficacia dei codici di condotta, entro il 2 agosto 2028

81 il *Code of Practice on General Purpose* del 10 Luglio 2025 consta di tre capitoli – *Transparency, Copyright, Safety and Security* – in cui danno indicazioni pratiche ai fornitori di modelli di IA per finalità generali in modo da aiutarli nella loro compliance con gli articoli 53 ss., in <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>.

e, successivamente, con cadenza triennale. Tale attività di monitoraggio consente di verificare se l'autoregolazione assistita prevista per i sistemi a basso rischio sia idonea a garantire un adeguato livello di tutela degli interessi pubblici coinvolti, ovvero se si renda necessario un rafforzamento dell'intervento normativo.

La tecnica, non inclusa nell'elenco nominativo, si individua come fonte nella materia per interpretazione dell'Atto europeo. In questo settore, questa assume la capacità di designare regole di condotta senza ricorrere alla mediazione umana, andando a riempire un vuoto definitorio o di regolazione della legge e dei codici. In assenza di una norma altrimenti posta saranno i comandi adottati dalle piattaforme *online* a determinare la regola tecnica del caso concreto, elaborata dalla mente meccanica stessa in fase di applicazione. La tecnica che si sostituisca integralmente alla volontà umana integra un'ipotesi di provvedimento interamente automatizzato e, in quanto tale, deve considerarsi giuridicamente nullo. Tale conclusione trova un fondamento espresso nell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/679, il quale sancisce il divieto di decisioni basate unicamente su trattamenti automatizzati. Il medesimo principio è ulteriormente ribadito dall'*A.I. Act* agli articoli 13 e 14, che riaffermano l'esigenza di una partecipazione sostanziale dell'individuo nei processi decisionali algoritmici, quale presidio imprescindibile di responsabilità e di tutela dei diritti fondamentali. L'ostacolo giuridico alla configurabilità della tecnica come fonte normativa non può essere eluso mediante il mero artificio di una successiva trasposizione del risultato automatizzato in un atto formalmente umano. Una simile soluzione sarebbe, al più, idonea a soddisfare in termini puramente formali il requisito dello *human in the loop*, senza tuttavia garantire un effettivo e consapevole contributo dell'individuo alla fase di elaborazione e di definizione della regola. In tal senso, la partecipazione umana non può ridursi a un atto di ratifica *ex post*, ma deve tradursi in un intervento sostanziale e informato, capace di incidere concretamente sull'esito del processo decisionale.

2.6. Spazi digitali a rilievo costituzionale

Attraverso la normativa di recente introduzione, il mercato digitale europeo ha raggiunto un livello che può essere qualificato come propriamente "costituzionale", nella misura in cui si fonda sull'assunto che le VLOP esercitino una funzione pubblica e che le sovranità nazionali, coordinate mediante lo *European Board for Digital Services*, debbano concorrere alla *governance* di tali spazi. Un'architettura originariamente concepita come libera e sottratta alla sovranità statale, in linea con le aspirazioni dei teorici di una rete autonoma e auto-regolata⁸², ha infatti acquisito

82 "Governi del Mondo, stanchi giganti di carne e di acciaio, io vengo dal Cyberspazio, la nuova dimora della Mente. A nome del futuro, chiedo a voi, esseri del passato, di lasciarci soli. Non siete graditi fra di noi. Non avete alcuna sovranità sui luoghi dove ci incontriamo" (J.P. Barlow, *La dichiarazione di indipendenza del cyberspazio*). Parla, invece, di "imperante esaltazione della libertà della Rete, che pretendendo dai *Provider* assoluta neutralità si è saldata incrollabilmente con l'interesse di questi ultimi a non essere rite-

una dimensione tale da incidere direttamente sull'esercizio della sovranità stessa. Ne consegue che il problema della democrazia nella rete non può più essere ricondotto alla tradizionale questione dell'apertura del codice, secondo cui la gestione tecnica dell'accesso da parte di organismi come la *Internet Society* e la *Internet Engineering Task Force* garantirebbe di per sé l'eguaglianza delle opportunità. L'emersione di soggetti che hanno consolidato posizioni dominanti nei mercati dei servizi digitali e dei motori di ricerca, difficilmente contendibili dai concorrenti, rende tale impostazione ormai superata e impone di affrontare la questione, non più eludibile, della collocazione costituzionale delle piattaforme, che difficilmente possono essere qualificate come meri operatori economici legittimati esclusivamente dalle libertà di iniziativa economica.

La risposta europea si fonda, in larga misura, su codici di condotta elaborati congiuntamente dalla Commissione e dalle VLOP. Tuttavia, il nodo essenziale della questione rinvia al contratto sociale e al suo rapporto con il principio maggioritario: la legittimazione del vincolo statale presuppone una scelta consapevole da parte dei cittadini, resa possibile dall'esistenza di un autentico tribunale dell'opinione pubblica. Quando tale tribunale coincide, di fatto, con una *large online platform*, si impone un'alternativa radicale: o lo Stato arretra, lasciando spazio a soggetti privati che difficilmente assumerebbero gli oneri tipici della sovranità, oppure le piattaforme vengono integrate nella sfera pubblica come strumenti attraverso i quali le sovranità statali possono assicurare il rinnovamento consapevole del contratto sociale⁸³.

nuti responsabili per l'illiceità dei messaggi trasmessi" Michela Manetti (Ead., *Libertà di manifestazione del pensiero e anonimato in rete*, in *Dir. inf.*, 2014, part. 139).

83 Il tema merita un chiarimento concettuale, poiché rinvia alle dinamiche intrinseche del contratto sociale e alle sue interazioni con il principio maggioritario. In termini schematici, il problema del contratto sociale, in uno Stato di diritto basato sul metodo parlamentare, può essere individuato nella gestione del conflitto sociale attraverso il principio maggioritario. Tuttavia, il principio maggioritario può operare correttamente solo in una società in cui il mercato delle idee funziona efficacemente. La regolazione di tale mercato non può essere affidata alle piattaforme *online* di grandi dimensioni (VLOP), a meno che queste, contrariamente a quanto sembra, non intendano sostituirsi allo Stato nella gestione del dibattito pubblico. L'esempio di Elon Musk e della trasformazione di Twitter in X è citato frequentemente come indicativo di un tentativo di questo tipo, benché si tratti ancora di un'ipotesi e non di un fatto consolidato. Si v. A. Mastromarino, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per praticare il pensiero complesso*, in *Rivista AIC*, n. 3/2025, part. 248 e ss.

3. Profili problematici: libertà di espressione e diritto di critica alla luce dei meccanismi di utilizzazione dei dati e di selezione dei contenuti

Sommario: 3.1. L'avvento delle piattaforme digitali. – 3.2. La risposta del legislatore europeo. – 3.3. Perdurante attualità dell'art. 21 della Costituzione? – 3.4. Libertà di informazione e regolazione del sistema digitale: alcune peculiarità dell'approccio italiano.

La libertà di espressione e il diritto di critica rappresentano principi fondamentali degli ordinamenti democratici e trovano riconoscimento in un articolato sistema di fonti normative nazionali, europee e internazionali. A livello sovranazionale, l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) tutela la libertà di espressione, includendovi espressamente “la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche”. Sulla stessa lunghezza d'onda, l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato *Libertà di espressione e d'informazione*, riconosce sia la libertà di espressione – con specificazioni analoghe a quelle presenti nell'art. 10 CEDU – sia la libertà e il pluralismo dei *media*.

Nell'ordinamento italiano, tali principi trovano fondamento nell'art. 21 della Costituzione, che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero “con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”, attribuendo a tale libertà una posizione centrale nel sistema costituzionale. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato il carattere *fondante* della libertà di manifestazione del pensiero, scorgendovi una “pietra angolare dell'ordine democratico”⁸⁴. In particolare, la Corte ha sottolineato come l'art. 21 Cost. non tuteli soltanto l'interesse individuale all'espressione, ma anche un interesse collettivo al libero dispiegarsi del dibattito pubblico e alla formazione di un'opinione pubblica consapevole: le tutele offerte dall'art. 21 sono funzionali rispetto all'obiettivo di “dare corpo e voce ai movimenti di opinione concernenti interessi superindividuali”⁸⁵. Si colloca lungo un altro crina-

84 Corte costituzionale, sentenza n. 84/1969.

85 Corte costituzionale, sentenza n. 126/1985. V. inoltre G.E. Vigevani, *Articolo 21*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Com-*

le la distinzione fra il diritto di essere informati e il diritto di informare⁸⁶. In questa prospettiva, la libertà di manifestazione del pensiero assume una dimensione non meramente soggettiva, ma strutturale-oggettiva, strettamente connessa al principio pluralistico: si tratta, cioè, del presupposto “per la formazione di un’opinione pubblica libera e consapevole e per l’esistenza di una società pluralista e aperta”⁸⁷. Fra le componenti della libertà di manifestazione del pensiero figurano sia il diritto di critica, sia il diritto di cronaca, comprensivo del diritto all’informazione⁸⁸.

Tradizionalmente, la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell’uomo hanno interpretato la libertà di espressione e il diritto di critica come diritti primariamente tutelati nei confronti dello Stato, ammettendo limitazioni solo se previste dalla legge e giustificate da finalità legittime e proporzionate. In particolare, la Corte di Strasburgo ha più volte sottolineato il ruolo centrale della libertà di espressione nel dibattito democratico, affermando che essa tutela non solo le informazioni e le idee accolte favorevolmente o considerate inoffensive, ma anche quelle che “urtano, offendono o disturbano”; ciò è necessario per assicurare il rispetto di quelle condizioni di pluralismo e tolleranza senza le quali non si può parlare di società democratica⁸⁹. Se si guarda all’ordinamento interno, sia la giurisprudenza costituzionale sia la giurisprudenza di legittimità hanno riconosciuto che il diritto di critica rappresenta una manifestazione qualificata della libertà di espressione, meritevole di una tutela particolarmente ampia, soprattutto quando esercitato su temi di interesse pubblico o nei confronti di soggetti che rivestono ruoli di rilievo sociale o istituzionale. La Corte costituzionale ha chiarito che la libertà di manifestazione del pensiero non può essere assoggettata a limitazioni sostanziali, a meno che queste siano previste dalla legge – si è qui in presenza di una riserva *assoluta* di legge – e trovino il loro fondamento in precetti e principi costituzionali; queste limitazioni,

mento articolo per articolo, vol. I, *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 147.

86 Per cui v. la sentenza n. 112/1993 della Corte costituzionale.

87 Così ancora G.E. Vigevani, *Articolo 21*, cit., pp. 147 s., che ragiona di un diritto al tempo stesso *individuale e sociale*.

88 Cfr. E. Tira, *Libertà di cronaca e libertà di critica nell’era di internet: qualche riflessione*, in *Rivista di Ricerca e Didattica Digitale*, 2, 2021, p. 5.

89 Corte europea dei diritti dell’uomo, *Handyside c. Regno Unito*, ric. n. 5493/72, par. 49; *Observer and Guardian c. Regno Unito*, ric. n. 13585/88, par. 59. V. inoltre M. Chiavario, *I rapporti giustizia-“media” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Il Foro italiano*, 7/8, 2010, pt. V, coll. 209 ss.; H. Fenwick, *Media freedom of expression at the Strasbourg Court: Current predictability of the standard of protection offered*, in H. Tumber, S. Waisbord (a cura di), *The Routledge Companion to Media and Human Rights*, Abingdon, Routledge, 2017; B. Baade, *The ECtHR’s Role as a Guardian of Discourse. Safeguarding a Decision-Making Process Based on Well-Established Standards, Practical Rationality, and Facts*, in *Leiden Journal of International Law*, 2, 2018, pp. 335 ss.

infine, non possono tradursi in un totale sacrificio della libertà d'informazione⁹⁰. Ne deriva un bilanciamento che privilegia, in linea di principio, la libertà di manifestazione del pensiero, in quanto strumento essenziale di controllo democratico.

3.1. L'avvento delle piattaforme digitali

Questo impianto teorico, che ha preso forma in un contesto comunicativo di tipo tradizionale, è oggi messo alla prova dalla trasformazione digitale dello spazio pubblico. L'esercizio della libertà di espressione avviene sempre più frequentemente attraverso piattaforme digitali private, che svolgono una funzione di intermediazione imprescindibile nella diffusione delle informazioni e delle opinioni⁹¹. Tali piattaforme operano mediante complessi meccanismi di raccolta e utilizzo dei dati personali degli utenti, nonché attraverso sistemi algoritmici di selezione, classificazione e moderazione dei contenuti, incidendo in modo significativo sulla visibilità delle espressioni individuali. L'altro aspetto degno di nota è il fatto che si siano gradualmente affermate poche grandi piattaforme, con un elevato livello di concentrazione⁹².

In questo contesto, le problematiche giuridiche non riguardano soltanto la possibilità formale di esprimere un'opinione, ma anche le condizioni materiali della sua effettiva diffusione. In particolare, emerge il rischio che i meccanismi algoritmici producano limitazioni indirette o strutturali al diritto di manifestare il proprio pensiero. La riduzione della visibilità di contenuti critici, la loro de-prioritizzazione o rimozione automatizzata possono determinare una compressione sostanziale del diritto di manifestazione del pensiero, pur in assenza di un intervento censorio diretto da parte dello Stato e senza che l'utente disponga di strumenti chiari per comprenderne le motivazioni o contestarne la legittimità. Si tratta di forme di limitazione indiretta che pongono interrogativi inediti rispetto ai parametri costituzionali tradizionali, che per lo più vedono al centro il rapporto verticale tra individuo e potere pubblico. Dal punto di vista dell'inquadramento normativo, queste pratiche si collocano in una zona di confine tra la libertà d'impresa delle piattaforme e tutela dei diritti fondamentali degli utenti. Sebbene le piattaforme operino come soggetti privati, la loro capacità di incidere sul dibattito pubblico solleva il problema dell'applicazione orizzontale dei diritti fondamentali. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già rico-

90 Corte costituzionale, sentenza n. 9/1965; v. anche la sentenza n. 112/1993. Nella letteratura costituzionalistica si può tuttora fare riferimento a P. Barile, voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 470 s.; v. inoltre A. Valastro, *Art. 21*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.

91 Una prospettiva diversa – e sottoposta a critica per il suo eccessivo ottimismo – è quella della disintermediazione, col crollo della distinzione fra il diritto di informare e il diritto di essere informati (cfr. M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, pp. 524 s.).

92 Cfr. E. Tira, *Libertà di cronaca e libertà di critica nell'era di internet*, cit., p. 7.

nosciuto, in più occasioni, che gli Stati hanno obblighi positivi di tutela della libertà di espressione anche nei rapporti tra privati, qualora l'inerzia normativa determini una compressione sostanziale del diritto⁹³.

In questo contesto il diritto di critica risulta particolarmente vulnerabile. I contenuti critici, polemici o di denuncia possono essere considerati *problematici* dagli algoritmi di moderazione, soprattutto quando generano interazioni conflittuali o segnalazioni multiple. Ciò può determinare un effetto dissuasivo (*chilling effect*) sull'esercizio della libertà di espressione, scoraggiando gli utenti dall'esprimere opinioni critiche per timore d'incorrere in una ridotta visibilità o anche nella sospensione del proprio *account*⁹⁴. Un simile stato di cose è difficilmente conciliabile con l'orientamento consolidato della riflessione costituzionalistica e della giurisprudenza europea, che riconosce all'esercizio del diritto di critica un ruolo essenziale nel controllo democratico del potere politico, economico e sociale.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la personalizzazione dell'informazione basata sui dati. La selezione dei contenuti in funzione delle preferenze dell'utente, resa possibile dalla profilazione, rischia di compromettere il pluralismo informativo, minacciando quindi un valore, come detto, espressamente tutelato dall'art. 11, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali. Se si rimane all'interno dell'ordinamento nazionale, la Corte costituzionale ha riconosciuto il pluralismo informativo come valore costituzionalmente protetto, strettamente connesso all'art. 21 Cost. e alla struttura democratica dell'ordinamento⁹⁵. Le cosiddette *filter bubbles* o *echo chambers*, con la frammentazione dei flussi informativi e la creazione di ambienti comunicativi chiusi, possono ridurre l'esposizione a opinioni divergenti, limitando la capacità critica dell'individuo e incidendo negativamente sulla qualità del dibattito pubblico⁹⁶. Si determina perciò un effetto paradossale: "La rete, pur permettendo teoricamente il più ampio accesso all'informazione, e dunque il pluralismo informativo, si presenta [...] al contrario come un contesto che non consente l'effettiva realizzazione di tali condizioni, in particolare nel caso dei *social network*"⁹⁷. In tale prospettiva, la libertà

93 Si veda, ad es., la sentenza *Özgür Gündem c. Turchia*, ric. n. 23144/93.

94 Cfr. L. Ciliberti, *DSA e EMFA: speciale responsabilità delle piattaforme online e tutela della libertà dei media*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, p. 223.

95 Nella sentenza della Corte costituzionale n. 420/1994 il pluralismo delle voci viene definito "espressione della libera manifestazione del pensiero", mentre il diritto all'informazione "implica indefettibilmente il pluralismo delle fonti". Nella successiva pronuncia n. 155/2002 la Corte si è soffermata sui limiti del pluralismo esterno in una situazione in cui perdurava la limitazione quantitativa delle emittenti radiotelevisive.

96 Sul nesso tra *filter bubbles* e profilazione v. M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, Aracne, 2019, p. 293.

97 R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, 1, 2020, p. 228. Suggestisce invece di non assolutizzare la portata di "queste desolanti tendenze" C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piat-*

di informazione non può essere intesa esclusivamente come diritto individuale di accesso ai contenuti desiderati, ma anche come garanzia sistemica del pluralismo e della diversità delle fonti.

3.2. La risposta del legislatore europeo

Il legislatore europeo ha iniziato a confrontarsi con queste problematiche attraverso un quadro normativo volto a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambiente digitale. Questa strategia è figlia della presa d'atto dell'insufficienza dell'auto-regolazione, rimessa alle piattaforme, e dell'opportunità di avviare una dinamica di co-regolazione⁹⁸. Il legislatore europeo cerca così d'inverare le garanzie consacrate nella Carta dei diritti fondamentali e desumibili, più in generale, dal patrimonio costituzionale europeo. Come ha osservato Oreste Pollicino, l'obiettivo del legislatore sovranazionale è, in ultima analisi, riconoscere effetti orizzontali alle carte dei diritti nei rapporti interprivati⁹⁹. Questa traiettoria ha conosciuto diverse tappe: il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR; Regolamento (UE) 2016/679), la direttiva sul diritto d'autore (2019/790) e il *Digital Services Act*. Contemporaneamente, il *Digital Markets Act* (DMA) adottato con Regolamento (UE) 2019/1925, ha qualificato le piattaforme digitali come *gatekeepers*, mutuando una categoria del diritto *antitrust* con l'obiettivo di contrastare pratiche concorrenziali sleali¹⁰⁰. Il GDPR ha introdotto principi rilevanti in materia di trasparenza, limitazione delle finalità e diritti dell'interessato, incidendo indirettamente anche sui meccanismi di selezione dei contenuti, in particolare attraverso le disposizioni sulle decisioni automatizzate e sulla profilazione (art. 22). Più recentemente, il *Digital Services Act* (adottato con Regolamento (UE) 2022/2065) ha previsto obblighi specifici per le piattaforme *online*, tra cui requisiti di trasparenza sui sistemi di raccomandazione, procedure di contestazione delle decisioni di moderazione e misure volte a garantire un bilanciamento tra contrasto ai contenuti illeciti e tutela della libertà di espressione. Un punto cruciale del DSA, infatti, è l'individuazione di rischi sistemici che possono derivare dalla progettazione o dal funzionamento dei servizi erogati dalle piattaforme e dai motori di ricerca *online*. Come si legge nel preambolo del DSA, “[l]e piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi possono essere utilizzati in un modo che influenza fortemente la sicurezza

taforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, p. 551.

98 Cfr. C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 557.

99 Cfr. O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, pp. 579 s.; sull'ascesa di un costituzionalismo digitale di stampo europeo v. G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 38 ss.

100 Cfr. ancora C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 558.

online, la definizione del dibattito e dell'opinione pubblica, nonché il commercio online. La modalità di progettazione dei loro servizi è generalmente ottimizzata a vantaggio dei loro modelli di business spesso basati sulla pubblicità e può destare preoccupazioni per la società. Sono necessarie una regolamentazione e un'esecuzione efficaci al fine di individuare e attenuare adeguatamente i rischi e i danni sociali ed economici che possono verificarsi”.

A tutt'oggi, nonostante questi interventi del legislatore europeo, permangono significative criticità applicative. In particolare, resta aperta la questione se gli obblighi di trasparenza e di *accountability* previsti siano sufficienti a prevenire limitazioni arbitrarie o sproporzionate del diritto di critica. La complessità tecnica degli algoritmi e l'asimmetria informativa tra piattaforme e utenti rendono difficile un controllo effettivo sull'impatto delle decisioni automatizzate sulla libertà di espressione¹⁰¹.

In conclusione, oggi i meccanismi di utilizzo dei dati e di selezione dei contenuti rappresentano una delle principali sfide per la tutela della libertà di espressione e del diritto di critica. Essi introducono forme nuove di condizionamento del discorso pubblico che non possono essere ricondotte alle categorie tradizionali della censura – legata, come si è detto, alla dialettica Stato-individuo o Stato-società civile – ma che incidono in modo sostanziale sull'effettività dei diritti fondamentali. La risposta giuridica a tali problemi richiede un approccio integrato, capace di coniugare la regolazione delle piattaforme digitali, la tutela del pluralismo informativo e il rafforzamento delle garanzie procedurali a favore degli utenti, al fine di preservare lo spazio del dissenso e della critica come elementi essenziali della democrazia.

3.3. Perdurante attualità dell'art. 21 della Costituzione?

Rispetto al quadro che si è ora delineato, il dibattito sulle potenzialità e i limiti dell'art. 21 della Costituzione repubblicana rappresenta un capitolo a sé. Nei paragrafi precedenti si è detto della doppia anima dei diritti tutelati all'art. 21: non si tratta di un dato pienamente esplicitato nella disposizione costituzionale, ma del portato di un'importante elaborazione dottrinale, oltre che della giurisprudenza del giudice delle leggi. Negli ultimi anni si è affacciato nella riflessione costituzionalistica un orientamento critico nei confronti dei limiti dell'attuale formulazione dell'art. 21, che offrirebbe scarse indicazioni sul governo della sfera pubblica, frutto, a loro, volta, di “una certa sottovalutazione rispetto ai meccanismi di formazione dell'opinione pubblica”¹⁰².

101 Per un primo bilancio v. S. Heidebrecht, *Platform Accountability in the European Union: The Cases of Data Protection and Digital Services Regulation*, in *Politique européenne*, 81, 2023, spec. pp. 156 ss.; N. Mishra, B. Agrawal, *Transparency and Accountability in the Digital Services Act*, 1 settembre 2025 (su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5671992); J. Schroder, E. Sparks Ringel, *Transparency requirements and the marketplace of ideas*, in T. Hoffmeister, M. Bromberg (a cura di), *Research Handbook on Social Media and the Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2025, pp. 184 ss.

102 C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà*, cit., p. 553.

Così, la “paratia del diritto soggettivo”, in cui si può scorgere una continuità fra il modello liberale ottocentesco e la Costituzione repubblicana, non offrirebbe garanzie eccessivamente robuste contro talune caratteristiche delle piattaforme digitali.

Altri autori, invece, hanno valorizzato le potenzialità dell’art. 21, che costituirebbe “un referente ancora in grado di offrire risposte, a dispetto delle crescenti tensioni che si respirano”¹⁰³. Si può fare riferimento, a titolo di esempio, a una sentenza in cui la Corte costituzionale ha rigettato, fra le altre, una questione di costituzionalità, dell’art. 595, terzo comma, del codice penale. Questa disposizione era contestata nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata a mezzo stampa con le pene cumulative della reclusione e della multa, invece che in via alternativa. Sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU, il giudice delle leggi ha rilevato che l’inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa non sia necessariamente incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero *nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità*. Queste argomentazioni, tuttavia, vengono integrate da un elemento ulteriore: “La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d’odio e all’istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tal da giustificare l’inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi”¹⁰⁴. Trapela, com’è stato osservato, una maggiore consapevolezza del fatto che l’informazione può essere anch’essa un potere, “il cui esercizio deviato può comportare (oggi, a maggior ragione, grazie ai mezzi dell’informatica e alle piattaforme online) rischi molto seri per lo stesso ordinamento democratico, tali da giustificare il mantenimento della minaccia di una sanzione detentiva”¹⁰⁵.

3.4. Libertà di informazione e regolazione del sistema digitale: alcune peculiarità dell’approccio italiano

Nel paragrafo precedente si è dato conto degli strumenti regolativi messi in campo dall’Unione europea. In questo paragrafo, dopo avere preso in considerazione le potenzialità dell’art. 21 della Costituzione repubblicana, ci si soffermerà su alcune linee

103 M. Bassini, *Internet e libertà di espressione*, cit., p. 312.

104 Corte costituzionale, sentenza n. 150/2021, su cui v. A. Cardone, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: quid iuris oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Consulta online*, 1, 2022, pp. 349 ss.

105 Così G.E. Vigevani, *Informazione e potere*, in *Enciclopedia del Diritto. I Tematici*, V, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 229 s.

evolutive dell'ordinamento italiano, che rappresentano un contributo significativo alla costruzione dello spazio giuridico europeo¹⁰⁶.

In primo luogo, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) svolge un ruolo significativo nella *governance* complessa disciplinata dal DSA (per cui v. *supra*, par. 2). Così, mentre la Commissione europea ha la competenza esclusiva in ordine alla vigilanza su VLOP e VLOSE, in ciascuno Stato membro il Coordinatore dei servizi digitali (*Digital Services Coordinator* – DSC) è responsabile della vigilanza, dell'applicazione del Regolamento nello Stato membro ed esercita funzioni di coordinamento delle altre autorità nazionali competenti. La cooperazione fra i DSC e la Commissione è favorita dal Comitato europeo per i servizi digitali. In Italia è l'Agcom a fungere da Coordinatore dei servizi digitali: si tratta di un compito assai complesso, in cui convergono l'individuazione e la sanzione delle violazioni del DSA, la prevenzione di lesioni dei diritti fondamentali, rischi sistemici e abusi nei confronti dei destinatari dei servizi¹⁰⁷.

In secondo luogo, il legislatore penale ha introdotto una disciplina del *deepfake*. Come si segnalerà anche in altri luoghi di questo *report*, l'art. 3 dell'AI Act definisce il *deepfake* come un'immagine o un contenuto audio o video, generato o manipolato dall'intelligenza artificiale, che assomiglia a persone, oggetti, luoghi, entità o eventi esistenti e che apparirebbe falsamente autentico o veritiero a una persona. La legge 23 settembre 2025, n. 132 – recante principi in materia di ricerca, sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e modelli di IA¹⁰⁸ – ha introdotto una nuova norma incriminatrice. L'art. 26, comma 1, lettera c) ha disposto l'inserimento nel codice penale di un nuovo art. 612-*quater*: “Chiunque cagiona un danno ingiusto ad una persona, cedendo, pubblicando o altrimenti diffondendo, senza il suo consenso, *immagini, video o voci falsificati o alterati mediante l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale e idonei a indurre in inganno sulla loro genuinità*, è punito con la reclusione da uno a cinque anni” (corsivo aggiunto). Fra gli elementi che integrano la fattispecie figurano la diffusione senza consenso del contenuto, l'utilizzo di sistemi di IA, l'idoneità del contenuto stesso a trarre in inganno e la sussistenza di un danno ingiusto. Lo stesso art. 26 ha inserito una nuova circostanza aggravante per i reati commessi mediante l'impiego di sistemi di IA, “quando gli stessi, per la loro natura o per le modalità di utilizzo, abbiano costituito mezzo insidioso, ovvero quando il loro impiego abbia comun-

106 Nel senso in cui questa espressione è stata adoperata, in numerosi scritti, da A. von Bogdandy.

107 Cfr. A. Gorgoni, *La prima relazione annuale dell'AGCOM quale Coordinatore dei servizi digitali ai sensi del DSA*, in *Persona e Mercato*, 3, 2025, p. 1041.

108 Si tratta, com'è stato notato, della prima disciplina legislativa nazionale all'interno dell'Unione europea che regoli in modo organico l'uso dell'intelligenza artificiale (A. Giuffrida, *Italy first in EU to pass comprehensive law regulating use of AI*, in *The Guardian*, 18 settembre 2025).

que ostacolato la pubblica o la priva difesa, ovvero aggravato le conseguenze del reato”¹⁰⁹.

109 Su questi aspetti della legge n. 132/2025 si vedano B. Fragasso, *Profili penalistici della legge sull'intelligenza artificiale: osservazioni a prima lettura*, in *Sistema penale*, 10, 2025, pp. 157 ss.; S. Quattrocolo, *Deepfake e fine della tipicità probatoria? Fatto, prova e giudizio penale a confronto con la realtà delle immagini sintetiche*, in *La legislazione penale*, 31 luglio 2025; P. Troncone, *Il progetto di un assetto normativo autonomo per la sicurezza dei sistemi informatici e dei dati*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2025.

4. Partecipazione e attività politica nello spazio digitale

Sommario: 4.1. Partiti e spazio digitale. – 4.2. *Web crawling*, profilazione e *filter bubble*: come cambia l'attività politica. – 4.3. *Micro-targeting* e *political branding*. – 4.4. La limitata regolazione.

Il crescente ruolo che lo spazio digitale ha assunto nell'attività politica deve essere considerato, anzitutto, alla luce del modo in cui vengono influenzate le modalità di organizzazione e partecipazione alla vita democratica, attraverso la forma partito e l'uso individuale degli strumenti disponibili online. Alcuni tratti sono, peraltro, comuni. L'affermarsi di *leadership social* è una caratteristica che lega gran parte dei partiti delle democrazie occidentali. Ad un processo di verticalizzazione delle decisioni dei partiti, con fuga dagli organi e dalle discussioni assembleari, di lungo corso, si impone un'accelerata evidente. Le *leadership social* ne cambiano il tratto essenziale, da decisionismo nei confronti delle rappresentanze e articolazioni interne, ad uso del consenso e della pressione esterna a scavalco delle organizzazioni associative¹¹⁰.

4.1 Partiti e spazio digitale

L'attenzione principale su queste tematiche è stata rivolta negli anni recenti alle ipotesi di partiti "digitali"¹¹¹. Si tratta di un'attenzione derivante indubbiamente dall'af-

110 Ha sottolineato A. Ruggeri come "la ricerca spasmodica da parte degli esponenti politici di ogni colore (ma soprattutto di alcuni) di un contatto diretto con la massa informe dei cybernauti fa sì che proprio il web si ponga quale il luogo elettivo nel quale vengono a maturazione o, come che sia, sono sollecitate a formarsi le decisioni di maggior rilievo, con riflessi immediati a carico dei diritti fondamentali e per l'intero spettro dei beni della vita costituzionalmente protetti". Così A. Ruggeri, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consultaonline*, n. 2, 2018, p. 7.

111 P. Gerbaudo, *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*, London, Pluto Press, 2018; G. Di Cosimo, *Personale e digitale. Le metamorfosi del partito*, in *Forumcostituzionale.it*, 17 gennaio 2019; M. Calise - F. Musella, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 109 ss. usano l'espressione "partito cybercratico"; M. Barberis - G. Giacomini, *La neo-intermediazione populista. Popolo, istituzioni, media*, in *Teoria politica. Nuova serie*, X, 2020, pp. 333 ss., distinguono fra partiti digitali e partiti digitalizzati; F. Nunziata, *Il platform leader*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 1, 2021, pp. 127 ss

fermazione del Movimento 5 Stelle nelle elezioni politiche del 2013 e del 2018 e dalle intersezioni derivanti tra determinazione di indirizzi su piattaforme digitali interne e assunzione di posizioni di quello che è stato il partito di maggioranza relativa ed ha espresso il Presidente del Consiglio per gran parte della diciottesima legislatura¹¹².

Eppure, questa concentrazione di attenzioni sul partito “digitale” ha, in parte, evitato di interrogarsi fino in fondo su quanto sta avvenendo negli altri partiti. Difatti, se l’organizzazione attraverso la piattaforma digitale è, al momento, una caratteristica unica di uno dei partiti rappresentati in Parlamento, lo stesso discorso non vale per l’uso di strumenti web. La prospettiva di analisi dovrebbe, quindi, spostarsi dai partiti “digitali” ai partiti con spazio digitale. Si tratta di un’accortezza che si rende in particolar modo necessaria alla luce dei limiti mostrati dalle regole che le formazioni politiche si sono autonomamente date relativamente all’uso delle tecnologie digitali e al loro impiego per lo svolgimento delle attività associative¹¹³.

Negli altri partiti politici, le tecnologie digitali sono generalmente concepite come strumenti funzionali alla consultazione della base¹¹⁴ o al rafforzamento di poteri già riconosciuti agli iscritti¹¹⁵, senza comportare un reale trasferimento di competenze decisionali dal vertice verso la base, come invece avviene, almeno formalmente, nel modello del Movimento 5 Stelle. A tali intenti è ascrivibile anche la previsione statutaria di Sinistra Italiana, secondo cui la piattaforma digitale servirebbe a favorire

112 Le problematiche in termini di trasparenza e tenuta del parametro democratico sono state sottolineate in particolare da G. Di Cosimo, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull’uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, pp. 3-10.

113 Sulla più ampia questione della *self regulation* applicata alla rete internet si v. M. Betzu, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell’era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012; G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, Jovene, 2012; G. De Minico, *About the regulation of Internet: constitutional issues, models and challenges*, in *Libertà in Rete. Libertà dalla rete*, Torino, Giappichelli, 2020, 1 ss., P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.; M. Cuniberti, *Potere e libertà nella rete*, in *Medialaw*, n. 2, 2018, p. 55; T.E. Frosini, *Apocalittici o integrati. La dimensione costituzionale della società digitale*, Modena, Mucchi, 2021, pp. 23 ss.

114 Emblematica la previsione dello statuto di Fratelli d’Italia secondo cui il partito «promuove l’utilizzo delle nuove tecnologie come mezzo di consultazione degli iscritti e dei cittadini» (art. 2). Sostanzialmente simili la previsione dello statuto di +Europa (art. 8.2), di Articolo Uno (art. 6), di Italia Viva (art. 6), del Partito democratico (art. 30.7). Anche l’iniziativa di quest’ultimo partito, le cosiddette Agorà Democratiche rientra in tale ambito, considerando che l’esito è un impegno a far proprio le proposte da parte del partito e non l’attribuzione di un potere decisionale ai partecipanti.

115 Ad es. prevedendo che la piattaforma possa essere utilizzata per favorire il voto degli aventi diritto al congresso del partito (st. Italia Viva, art. 13.2). A questo riguardo va rilevato che un partito ha svolto nel gennaio 2021 il proprio congresso in forma digitale (cfr. regolamento congressuale votato dalla Direzione nazionale di Sinistra italiana il 20 dicembre 2020).

la “codecisione” tra gli iscritti che non determina l’introduzione di nuovi poteri ad essi garantiti¹¹⁶. Uno sguardo alle norme statutarie dei principali partiti politici consente di evidenziare come, similmente al “modello 5 Stelle”, anche gli altri partiti perseguono l’obiettivo di mantenere il controllo decisionale effettivo nelle mani della dirigenza, obiettivo che perseguono mediante formulazioni statutarie vaghe e quindi facilmente aggirabili¹¹⁷. Anche in virtù di tale scelta la rete digitale è considerata come strumento di consultazione piuttosto che di effettivo *empowerment* della base¹¹⁸. Tale quadro dovrebbe suggerire una particolare attenzione alle modalità di impiego degli strumenti digitali, anche al fine di garantire trasparenza e partecipazione democratica. Tuttavia, le possibilità di autoregolamentazione rischiano di risultare limitate ogniquale volta prevalgono decisioni della dirigenza di natura politica, come dimostrato dalla stessa esperienza del Movimento 5 Stelle, in cui la scelta del garante di ripristinare una guida monocratica ha di fatto sospeso il potere decisionale della base tramite la piattaforma digitale, sancito formalmente dallo statuto.

L’uso da parte dei partiti, tutti, di strumenti digitali per la loro attività politica ne ha modificato sia la tradizionale struttura organizzativa, sia le forme di comunicazione¹¹⁹. Se si guarda all’organizzazione digitale come elemento comune a tutti i partiti, risulta possibile individuare alcuni temi che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte della normativa. Anzitutto, uno degli elementi posti alla base dell’operato odierno dei partiti è costituito dall’uso e dalla gestione dei dati. La raccolta, l’interpretazione e l’aggiornamento costante dei dati relativi sia agli iscritti sia ai cittadini esterni al partito, oltre a costituire un’esigenza organizzativa per le forze politiche, modificano strutturalmente il funzionamento classico della rappresentanza. La capacità dei partiti di tradurre in programmi politici le istanze e i bisogni provenienti dal corpo elettorale presuppone l’acquisizione di informazioni riferibili agli elettori stessi. Tradizionalmente, i partiti politici hanno svolto la funzione di intermediari tra società e istituzioni, assumendo un ruolo decisivo tanto nella selezione della classe dirigente quanto nella definizione delle priorità politiche da porre al centro dell’agenda pubblica e istituzionale¹²⁰. Le nuove tecnologie digitali hanno modificato in maniera radicale i modi e gli esiti dell’esercizio di tali funzioni¹²¹, fornendo

116 Art. III.4 st. Sinistra italiana.

117 I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 220 ss.

118 F. Scuto, *L’organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all’art.49 Cost.*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2019, p. 140.

119 I. Rivera, *La rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2017, pp. 273 ss.; C.A. Ciaralli, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2019, pp. 387 ss.

120 S. Curreri - G. Stegher, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 23/2018 p. 3.

121 Nota la capacità di innovare le forme di organizzazione e di partecipazione alla vita politica dei partiti in maniera radicale e, sostanzialmente, dimenticata dagli statuti ad esem-

ai partiti e ai cittadini strumenti di comunicazione sempre più sofisticati, capaci di accorciare le distanze tra rappresentanti e rappresentati, ma al tempo stesso potenzialmente invasivi della sfera privata. Si è così passati dal rapporto diretto e personale tra politici ed elettori, un tempo coltivato nei luoghi di vita della società ed attraverso contatti e interazioni personali, all'uso sistematico dei sondaggi di opinione, finalizzati a raccogliere dati su ampi segmenti della popolazione. Successivamente, si è assistito all'affermarsi di tecniche di analisi comportamentale e di profilazione "elettorale"¹²², rese possibili dall'impiego delle nuove tecnologie e dall'analisi dei cosiddetti *Big Data*¹²³. Infine, a confermare gli effetti critici sulla tenuta del processo democratico, abbiamo già assistito ad episodi di condizionamento del voto¹²⁴, condotti principalmente attraverso le piattaforme digitali e, in particolare, i *social network*¹²⁵.

Attraverso canali e campagne *social*, oltre che tramite forme di partecipazione quali le primarie, è acquisita una quantità enorme di informazioni. Si tratta in parte di dati anagrafici, in parte di orientamenti, professioni, preferenze, interessi, priorità politiche e generali. Il soggetto gestore di questi dati dispone di un potere di conoscibilità e di trasmissibilità dei messaggi politici non paragonabile a quanti ne sono esclusi. A questa disparità, di immediata evidenza, non corrisponde una legislazione che la colloca nella prospettiva dell'interesse pubblico, quanto una disciplina che si concentra in maniera pressoché esclusiva sulla tutela della privacy del soggetto interessato¹²⁶.

pio F. Pizzetti, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008, pp. 3 ss.

122 Su cui cfr. R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo, e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, pp. 789-810.

123 Per approfondimenti con riguardo ai rapporti con la democrazia rappresentativa si v. M. Betzu - G. Demuro, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws*, n. 1, 2020, pp. 218-223.

124 Con riferimento a quest'ultimo "salto evolutivo" nelle azioni in ambito elettorale si pensi al noto caso di Facebook/Cambridge Analytica.

125 Su cui cfr. L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *Federalismi.it*, 7 agosto 2019, pp. 1-12; G. Grasso, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *Media Laws*, n. 1/2020, pp. 211-216.

126 Sottolinea G. Bellomo, *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, pp. 5-7, come i dati trattati dai partiti politici abbiano spesso le caratteristiche di "dati sensibili", dovendo trovare particolare tutela proprio in quanto potenzialmente maggiormente lesiva dei diritti e delle libertà dei cittadini ove tali dati non godano di adeguate tutele. Il corretto bilanciamento tra un principio di trasparenza e di tutela dei dati personali ha trovato una soluzione nella fissazione di una serie di regole sui contributi erogati in favore dei partiti e delle fondazioni politiche nella legge 9 gennaio 2019, n. 3 «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti po-

Un problema simile di carenza nell'approccio ha anche la regolamentazione relativa alla gestione delle comunicazioni. Le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie digitali sono state sfruttate in misura particolare dai leader dei partiti, i quali, grazie ai *social media*, hanno potuto instaurare un rapporto diretto, immediato e costante con ampie cerchie di sostenitori¹²⁷. Né va trascurato, in questo contesto, il ruolo giocato dalla crescente mobilità dell'elettorato, la quale ha ulteriormente agevolato la centralità del leader come principale punto di riferimento nella competizione politica¹²⁸. Questa evoluzione ha comportato un progressivo ridimensionamento del ruolo dei quadri intermedi e delle strutture territoriali, tradizionalmente incaricate di mediare il rapporto tra vertice e base. Si è assistito a un progressivo accentramento del rapporto tra cittadini ed elettori da un lato e leader di partito dall'altro,

litici». Successivamente sulla materia è intervenuto il D.L. n. 34/2019 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», principalmente per ridefinire gli obblighi di trasparenza posti in capo alle fondazioni politiche. Tutte le attività ad elevato contenuto tecnologico richiedono per il proprio funzionamento il trattamento in via diretta o indiretta di dati personali (registrazioni di account; installazione di app che per funzionare richiedono l'accesso a dati personali quali la posizione, il numero di telefono, l'elenco dei contatti, ecc.). Così il corretto trattamento dei dati riferibili alle persone fisiche assume oggi nei partiti e per i partiti politici un ruolo sempre più centrale, anche per la garanzia del ruolo e delle funzioni costituzionalmente loro assegnate.

- 127 Questo anche grazie ad alcuni strumenti, quali le *filter bubble* (“*The basic code at the heart of the new Internet is pretty simple. The new generation of Internet filters looks at the things you seem to like—the actual things you’ve done, or the things people like you like—and tries to extrapolate. They are prediction engines, constantly creating and refining a theory of who you are and what you’ll do and want next. Together, these engines create a unique universe of information for each of us—what I’ve come to call a filter bubble— which fundamentally alters the way we encounter ideas and information*”: E. Pariser, *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from you*, New York, Penguin Press, 2011, p. 10; cfr. anche C.R. Sunstein, *#republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017, che parla del «*power to create one’s very own echo chamber: the power of personalization, or gated communities, which can diminish individual freedom and endanger self-government itself*»), riconducibili all’orizzonte della c.d. *bubble democracy* (v. G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell’era di internet*, in *Medialaw*, n. 1, 2018, pp. 28 ss.; D. Palano, *La democrazia alla fine del “pubblico”. Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una “bubble democracy”?*, in *Governare la paura*, aprile, 2019, pp. 35 ss.). Sugli effetti di tali fenomeni sulla rappresentanza, si v. A. Cardone, “*Decisione algoritmica*” vs *decisione politica?* A.I. *Legge Democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 70 ss.; A. D’Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, pp. 15 s.; C. Casonato, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. spec. 2019, p. 111; A. D’Aloia, *Il diritto verso “il mondo nuovo”. Le sfide dell’Intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2019, pp. 22 ss.
- 128 B. Manin, *The Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997, propone la categoria della “democrazia del pubblico”.

con una crescente tendenza di questi ultimi a rivolgersi direttamente all'opinione pubblica attraverso le nuove piattaforme di comunicazione di massa – in particolare i *social network*, come Facebook o X (già Twitter), ma anche strumenti di comunicazione più ristretti e riservati, quali WhatsApp, su cui pure è possibile un inoltro di contenuti e messaggi a soggetti o gruppi anche numerosi con estrema facilità¹²⁹. Ne è derivato un rafforzamento delle tendenze plebiscitarie all'interno del sistema politico, con un accentramento del consenso e del potere decisionale nelle mani del leader, a scapito delle forme di partecipazione collettiva e del pluralismo interno alle organizzazioni di partito. In un contesto di rapporto diretto tra messaggi del partito (e del leader) con l'elettore, l'effetto di un annuncio è, sostanzialmente, più vincolante di qualsiasi deliberazione degli organi rispetto alla posizione che verrà assunta. La normativa, tuttavia, considera ancora le forme di comunicazione digitali come fatto privato, senza interrogarsi se queste ledano il diritto di partecipazione democratica dei singoli.

4.2 Web crawling, profilazione e filter bubble: come cambia l'attività politica

Lo sviluppo di nuove tecniche di comunicazione e relazione con l'elettorato potenziale influenza non solo l'organizzazione partitica, ma in maniera crescente l'intero spettro dell'attività politica, crescentemente digitale. Il crescente uso di queste nuove tecnologie incide profondamente nell'articolazione delle tutele costituzionali alla partecipazione democratica, soprattutto nella dimensione dei diritti conferiti al cittadino anche all'esterno dell'associazione partito¹³⁰. Gli strumenti digitali non si

129 Sottolinea G. Bellomo, *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie*, p. 3, in particolare come l'uso di applicazioni di messaggistica istantanea come WhatsApp, infatti, si fonda su un sistema di cifratura che protegge i messaggi tramite un processo di crittografia *end-to-end*, nel quale il contenuto viene criptato prima dell'invio e decriptato solo sul dispositivo del destinatario. Tale caratteristica, se da un lato garantisce una maggiore sicurezza e riservatezza delle comunicazioni, dall'altro ne riduce la tracciabilità e la possibilità di intercettazione nell'ambito di indagini giudiziarie, diversamente da quanto avviene per le conversazioni telefoniche tradizionali o per gli SMS. A ciò si aggiunge la facilità con cui i contenuti – siano essi testi, immagini, file audio o video – possono essere rapidamente inoltrati a una pluralità di destinatari o a gruppi anche numerosi. Tale meccanismo rende lo strumento particolarmente idoneo a diffondere in tempi estremamente brevi dati e informazioni personali a un numero potenzialmente elevato di soggetti, selezionabili con precisione dal mittente iniziale, ma non più controllabili una volta avvenuto l'invio.

130 Va rilevato con riguardo al tema infatti, come affermato dal già Garante privacy, che sempre più oggi «la nostra più effettiva e reale dimensione di vita è paradossalmente quella digitale: densa di opportunità ma anche di insidie», A. Soro, *Persona, diritti, innovazione, Discorso del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Relazione 2016*, reperibile in www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/Relazione+2016++Discorso+del+Presidente+Antonello+Soro.pdf/0e39e415-51fc-4461-9ab0-

limitano a fornire nuovi mezzi di comunicazione o di organizzazione, ma modificano strutturalmente le modalità con cui si dipanano le relazioni tra partiti ed elettorato e si forma (orienta) l'opinione pubblica. A titolo esemplificativo, si può pensare alla raccolta e all'utilizzo, a fini elettorali, di dati reperiti su Internet e sui *social network* mediante operazioni di *web crawling*, rese possibili da programmi capaci di analizzare la rete e acquisire informazioni in modo massivo. A ciò si aggiunge l'uso massivo di piattaforme come Facebook, X (già Twitter) e altri *social network* per la diffusione di messaggi politici e per la costruzione di narrazioni personalizzate. Particolarmente rilevante è anche il ricorso a forme di comunicazione di gruppo selettive e mirate, come nel caso dell'utilizzo intensivo di WhatsApp a tutti i livelli dell'attività politica, strumento che consente una propaganda diretta e segmentata verso specifiche categorie di destinatari. Ulteriori profili problematici emergono in relazione alle tecniche di profilazione "elettorale" e all'impiego dei *Big Data*, che permettono di raccogliere e analizzare enormi quantità di informazioni sugli elettori, delineandone preferenze, orientamenti e comportamenti di voto. A queste pratiche si affianca l'uso sempre più frequente di sistemi di *intelligenza artificiale* e di *machine learning* in chiave predittiva, strumenti potenzialmente utili per comprendere le dinamiche sociali, ma anche suscettibili di un impiego manipolativo, come nel caso dell'utilizzo mirato di *fake news* finalizzate a orientare o condizionare le scelte elettorali¹³¹.

Uno degli effetti principali della combinazione di dati e potere comunicativo è la creazione di *filter-bubble*¹³². Il cittadino-utente si ritrova in una bolla, nella quale l'accesso ai contenuti è mediato dal filtro costruito dagli algoritmi sulla base dei dati e delle informazioni raccolte sul suo conto. Tale filtro, selezionando e restituendo prevalentemente contenuti che confermano le preferenze e gli orientamenti dell'utente, limita significativamente la possibilità di entrare in contatto con fonti informative o

5ccc5cc75d0c?version=1.2.

131 Anche per tali ragioni, in considerazione dei potenziali rischi che l'uso illecito dei dati personali può comportare per i processi elettorali e la democrazia, lo stesso legislatore europeo ha di recente previsto «sanzioni pecuniarie nei casi in cui i partiti politici europei o le fondazioni politiche europee sfruttino le violazioni delle norme in materia di protezione dei dati al fine di influenzare l'esito delle elezioni del Parlamento europeo», v. Regolamento UE, Euratom n. 1141/2014, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, come modificato dal Regolamento UE, Euratom 2019/493 del 25 marzo 2019. 17 Su cui per un primo quadro d'insieme cfr. Servizio studi della Camera dei deputati, *Disciplina e trasparenza dei partiti politici e delle fondazioni*, 22 aprile 2020, 1-5 reperibile in www.camera.it/temi/documentazione/temi/pdf/1104961.pdf.

132 A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo"*, cit., pp. 22 ss.; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2019, p. 109; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, cit., pp. 28 ss.).

opinioni divergenti¹³³. Inoltre, gli algoritmi aggiornano e rielaborano i dati personali con estrema rapidità riuscendo a realizzare una forma di informazione costante, passiva e continuamente adattata ai profili individuali attraverso l'intelligenza artificiale¹³⁴. La presenza di tali bolle informative produce conseguenze rilevanti sia sul piano individuale sia su quello collettivo. Limitando l'esposizione a punti di vista eterogenei, l'algoritmo riduce la capacità del singolo di formare opinioni autonome e critiche, poiché lo priva del confronto con una pluralità di fonti e di argomentazioni. Al tempo stesso, favorisce la tendenza dell'individuo a cercare conferma delle proprie convinzioni in gruppi che le condividono, rafforzando così le chiusure cognitive e sociali¹³⁵. Il dissenso e il dibattito, elementi essenziali per il corretto funzionamento del sistema democratico¹³⁶ sono così progressivamente ridotti, generandosi invece un fenomeno di crescente polarizzazione¹³⁷ tra gruppi omogenei che tendono a consolidare e radicalizzare al proprio interno le opinioni dominanti. Una dinamica tipica anche delle interazioni sociali tradizionali¹³⁸ che, tuttavia, compie un salto di grande portata ed è amplificata nello spazio digitale e nelle piattaforme social¹³⁹, dove la possibilità di trovare e aggregare persone con opinioni simili è immediata e spesso incentivata dagli stessi algoritmi di raccomandazione. Il cittadino, ignaro, si imbeve di una realtà digitale creatagli attorno attraverso l'uso di algoritmi che gli preselezionano dei contenuti e ne alimentano interessi o convinzioni. I partiti politici fanno uso, consapevole, di questi strumenti per creare delle *echo chambers*¹⁴⁰

133 M. Mancosu, *Populism, Emotionalized Blame Attribution and Selective Exposure in Social Media. A Comparative Analysis of Italy and UK*, in *Comunicazione politica*, n. 1, 2018, p. 74; A. Papa, «Democrazia della comunicazione» e formazione dell'opinione pubblica, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 320; J.M. Reyes, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. Vitale – F. Cattaneo (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Torino, Accademia University Press, 2018, 19; C.R. Sunstein, *#republic*, cit. 2017, p. 145)

134 Dal *Daily me* (N. Negroponte, *Being Digital*, New York, Alfred A. Knopf, 1995, p. 153), si è passati ad una sorta di *Me Now* (C.R. Sunstein, *#republic*, cit. pp. 13 ss.)

135 G. Giacomini, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, Meltemi, 2018, p. 123)

136 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, cit., p. 29; C.R. Sunstein, *Why societies need dissent*, Londra, Harvard University Press, 2003; C.R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 63)

137 L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, Bologna, Il Mulino, 2015, 184 ss.; C.R. Sunstein, *#republic*, cit. pp. 79 ss.

138 G. Giacomini, *Potere digitale*, cit., pp. 58 ss.; C.R. Sunstein, *#republic*, cit., p. 29.

139 M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo*, cit., p. 112; A. Papa, «Democrazia della comunicazione» e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, 2017, p. 15.

140 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di internet*, cit., pp. 30 ss.; J.M. Reyes,

in cui i messaggi rimbalzano e si diffondono sulla base di una selezione di interessi operata attraverso gli operatori digitali. L'effetto è quello di creare dei "silos sociali" in cui sotto-comunità si isolano inconsapevolmente, senza sapere di essere parte di dinamiche simili. L'assenza di dissenso in tali contesti produce un effetto ulteriore a tale amplificazione delle opinioni, portando alla loro radicalizzazione ed estremizzazione¹⁴¹.

4.3 *Micro-targeting e political branding*

Altro esempio di uso dei dati ai fini dell'affermazione politica è quello del *micro-targeting*. Avendo a disposizione dati sulle preferenze dei singoli cittadini, partiti o soggetti interessati dotati di sufficiente platea online possono operare una differenziazione dei messaggi sulla base delle platee alle quali si rivolgono. Il *micro-targeting* politico si fonda su meccanismi del tutto analoghi a quelli propri del *marketing* online, sfruttando i dati personali dei potenziali elettori per elaborare messaggi personalizzati, calibrati sulle caratteristiche, le preferenze e le inclinazioni di ciascun segmento della cittadinanza potenzialmente interessata alla formazione, con l'obiettivo di massimizzarne il consenso¹⁴². Attraverso l'analisi di grandi quantità di dati (provenienti da *social network*, ricerche sul web e interazioni digitali) i partiti e i candidati, che ne sono in possesso, hanno la capacità di costruire comunicazioni mirate, idonee ad intercettare specifici bisogni, paure o aspettative degli elettori, fino a modellare la narrazione politica in funzione dei profili individuati. Analogamente a quanto accade nel fenomeno delle *fake news*, anche il *micro-targeting* trae notevoli vantaggi dall'esistenza di gruppi fortemente polarizzati. Tali gruppi, infatti, forniscono indicazioni chiare su quali temi enfatizzare e quali opinioni sostenere per ottenere il consenso di determinate fasce di popolazione¹⁴³. In questo modo, la personalizzazione estrema della comunicazione politica rischia di accentuare ulteriormente la frammentazione del discorso pubblico. Articolazione che avviene in maniera in gran parte ignota ai destinatari che si ritrovano con un partito particolarmente allineato alle proprie preferenze e ai propri interessi.

Infine, sempre più, i protagonisti della comunicazione sono oggetto di politiche di

Social network, polarizzazione e democrazia, cit., pp. 19, 34; C.R. Sunstein, *#republic*, cit. pp. 19 ss.)

141 C. Casonato, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, p. 110; A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo"*, cit., pp. 22 ss.; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo*, cit., p. 112; C.R. Sunstein, *#republic*, cit. pp. 93 ss.).

142 A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo"*, cit., pp. 22 ss.; K. Manheim – L. Kaplan, *Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy*, in *Yale Journal of Law and Technology*, vol. 21, 2019, pp. 137 ss.

143 Si v. R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2019, p. 4-7.

branding che assumono un rilievo analogo all'importanza che queste hanno nel mercato, poiché rispondono alla medesima esigenza di costruire un'identità riconoscibile e coerente per soggetti che, in assenza di tale operazione, rischierebbero di apparire anonimi o indistinti ad una platea distratta. Così come un'impresa che utilizza il marchio per distinguersi dai concorrenti e per consolidare la propria immagine presso specifici segmenti di consumatori, anche i partiti politici e i loro leader ricorrono a strategie di *political branding* per definire la propria identità simbolica e valoriale agli occhi dell'elettorato. Il partito sempre più non si presenta più come una mera organizzazione collettiva portatrice di un programma ideologico, ma come un *brand* complesso, strutturato su una pluralità di elementi comunicativi (dal nome al logo, dal linguaggio visivo ai canali digitali utilizzati) che concorrono a creare un'immagine immediatamente riconoscibile e coerente con i valori che intende rappresentare. Analogamente a quanto fatto dalle società che operano nel mercato, anche le formazioni politiche articolano la loro comunicazione differenziando i messaggi in funzione dei diversi segmenti di elettorato, adottando un linguaggio e un'estetica comunicativa mirati¹⁴⁴. In luogo dell'elaborazione di un programma e delle altre funzioni di rilievo costituzionale, spesso il compito della *leadership* politica è quello di costruire un'immagine per vendere il prodotto-partito. Operazione di etichettatura che, intuitivamente, passa ben lontana dalle dinamiche tradizionali degli organi deliberativi ed assembleari ed è, invece, totalmente incentrata sui messaggi comunicativi del capo del partito politico che ha, in sostanza, un potere incondizionato di determinazione degli indirizzi politici del partito, a condizione che il "mercato" risponda bene agli input.

4.4 La limitata regolazione

Il quadro appena delineato rende evidente come la transizione dell'attività politica nello spazio digitale generi problemi di ordine costituzionale di rilievo ed in gran parte non affrontati. La tutela della democraticità e dei diritti di partecipazione del cittadino risulta solo marginalmente realizzata. Anzitutto, il pluralismo è carente in un contesto di concentrazione della gestione dei dati, della comunicazione e della decisione nelle mani di un ristretto numero di persone. Non si tratta di un aspetto relativo solo alla qualità dell'informazione o della comunicazione, ma di un requisito essenziale affinché la sovranità popolare possa essere realmente esercitata nelle forme democratiche. Un necessario aggiornamento delle regole e delle prassi che sovrintendono il rapporto tra rappresentanti e rappresentati alla luce delle evoluzioni tecnologiche ripercorse è quindi elemento necessario a garantire l'esercizio democratico del potere¹⁴⁵.

144 Si v. G.L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, in particolare alle pp. 372-375, 381-382.

145 Così B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle moderne democrazie*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2017.

A questo si aggiunga che la sottrazione dello spazio decisionale nell'accesso alle informazioni e nelle forme di partecipazione operata dai partiti attraverso le tecniche di manipolazione precedentemente menzionate, avviene in maniera in gran parte ignota ai soggetti destinatari. Questi conservano un'illusione di scelta consapevole, pur essendo, di fatto destinatari di precise politiche di alterazione nell'accesso alle comunicazioni. La tutela del sistema democratico passa anche dall'effettiva partecipazione del cittadino al processo decisionale, gravemente lesa da processi di manipolazione delle informazioni che gli confezionano delle scelte predeterminate di cui è inconsapevole¹⁴⁶.

Tradizionalmente lo spazio digitale è stato approcciato con le lenti della tutela della *privacy* e della circolazione dei dati. Le capacità di usare questi ultimi, sviluppate in particolare con i sistemi di IA, ha modificato radicalmente le possibilità di adoperare di queste informazioni generando sistemi di orientamento, condizionamento e manipolazione delle opinioni e delle scelte delle persone¹⁴⁷. Ad essere interessata da questi fenomeni non è più solo la riservatezza, ma la stessa libertà, di pensiero, votazione ed espressione, in cui il confine tra ciò che noi poniamo come input alla macchina e quanto ci arriva come indicazione è scarsamente visibile¹⁴⁸. Il rischio di queste forme di condizionamento non è soltanto una modifica delle modalità di costruzione delle opinioni pubbliche e relativamente alla qualità del dibattito democratico, ma anche un'alterazione della funzione della politica. I partiti sembrano destinati sempre più a dover svolgere una funzione di amministrazione del consenso attraverso una registrazione dei dati e delle preferenze degli elettori, a cui rispondere secondo criteri di tipo quantitativo ed elaborati in maniera puntuale dall'IA¹⁴⁹.

In questo contesto, la legislazione sulla democrazia interna (e gran parte dei disegni di legge attualmente depositati in Parlamento) si avvicina ai partiti sostanzialmente ignorando gli effetti pubblici della dimensione digitale dagli stessi assunti. Ad essere regolamentati sono modi, prassi e tecniche di organizzazione e campagna politica "classici" e, in buona sostanza, parzialmente desueti¹⁵⁰. Nel corso della XIX legislatura, alcune di queste proposte intervengono a modifica del d.l. n. 149 del

146 Cfr. L. Morlino - M. Sorice (a cura di), *L'illusione della scelta*, Roma, Luiss University Press, 2021.

147 D. Cardon *Che cosa sognano gli algoritmi? Le nostre vite al tempo dei big data*, Milano, Mondadori Università, 2016, p. 90.

148 M. Ainis, *Il regno dell'Uroboro. Benvenuti nell'era della solitudine di massa*, Milano, La nave di Teseo, 2018, p. 11; M. Hildebrandt, *Smart Technologies and the End(s) of Law. Novel Entanglements of Law and Technology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 11.

149 Come sottolineato da A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 660-663.

150 Si v. G. Matucci, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge, in federalismi.it*, n. 23, 2024, pp. 192-198.

2013 (ad es. A.S. 207 e A.C. 533), provando a rafforzare attraverso l'introduzione di alcune procedure da inserire negli Statuti dei partiti, la dialettica interna e i meccanismi di adozione degli atti del partito. La rete, continua, tuttavia ad essere considerata primariamente come mezzo di pubblicità delle decisioni assunte venendo disciplinata solo attraverso l'introduzione di più ampi obblighi informativi¹⁵¹. Altre proposte provano a distaccarsi maggiormente dal testo della legislazione vigente per provare ad offrire una sistematizzazione delle norme relative alla democrazia interna ai partiti. Anche in questo caso, al netto dell'ampia differenza tra le proposte (quella proveniente dal centrodestra incentrata su una delega al Governo¹⁵² e quella del Movimento 5 Stelle contraddistinta dal passaggio dei partiti al modello delle associazioni riconosciute¹⁵³). La proposta che maggiormente sembra distaccarsi dal modello classico di regolamentazione, incentrato sull'individuazione dei contenuti dello Statuto dei partiti, è l'A.S. 333 firmata dal Sen. Parrini che interviene su tre aspetti: ad una definizione maggiormente puntuale dei contenuti minimi degli statuti, si accompagnano norme relative alla modalità di selezione delle candidature (di cui devono essere garantite trasparenza e democraticità) ed una disciplina di tutela dell'autonomia dell'eletto nei confronti del partito. Nonostante le proposte colgano l'esigenza di tornare sul tema dell'organizzazione interna ai partiti e, in particolare l'ultima menzionata, provino a rispondere a tale necessità attraverso interventi che coinvolgono la pluralità delle funzioni svolte da questa formazione, difficilmente potrebbero risolvere la crisi di democraticità interna determinata dall'uso degli strumenti digitali a cui rivolgono una scarsa attenzione.

D'altro canto, anche la regolamentazione della politica sullo spazio digitale sembra rispondere ad una logica non adeguata alle preoccupazioni di ordine costituzionale sottolineate precedentemente. Negli anni recenti una crescente normativa, in risposta ad evidenti manipolazioni di tornate elettorali di rilievo globale, si è affermata a regolamentare l'uso dei social come spazio di propaganda. Tuttavia, queste norme intervengono nel settore con una prospettiva peculiare. I gestori delle piattaforme e dei motori di ricerca sono considerati, anzitutto, come soggetti responsabili di attività pubblicitarie e le regole conseguenti adottate con l'intento di consentire una competizione corretta ed equa nel mercato. Manca, in maniera quasi totale, ogni preoccupazione per la dimensione di tutela del funzionamento del sistema democratico relativamente a quanto avviene attraverso canali digitali. La disciplina in materia è principalmente composta dalle norme elaborate a livello europeo a partire dalla direttiva 2001/31/EC, in particolare negli articoli 12-15 che si occupano di responsabilità dei *provider*. L'approccio adottato è quello del c.d. *safe harbour*: il provider non risponde del contenuto delle informazioni postate dagli utenti se non ha svolto

151 Così, l'art. 2 dell'A.S. 207 e, specularmente, l'art. 2 dell'A.C. 533.

152 A.S. 549.

153 A.S. 881.

alcuna attività che non sia la sua memorizzazione su un supporto che ne consente la riproduzione sulla rete¹⁵⁴. L'impostazione riproduce un approccio secondo cui la società non ricava un profitto dalle informazioni pubblicate, quanto dai ricavi ottenuti dalla vendita delle pubblicità che appaiono agli utenti. La profilazione degli utenti, il numero degli stessi, così come in generale le informazioni stesse costituiscono tutti elementi attraverso i quali opera un attore che non è interessato al settore della comunicazione, ma al diverso mercato pubblicitario¹⁵⁵. Anche le norme che regolano la gestione dei dati¹⁵⁶ confermano quest'impostazione che assegna alle stesse un valore, commerciabile per altre finalità e agli individui la funzione di utenti/consumatori che devono essere tutelati nel mercato, anche da forme di pubblicità ingannevoli¹⁵⁷.

154 Nella legge di conversione del d.l. *omnibus* 113/2024 approvata il 1° ottobre 2024 (legge 143 del 7 ottobre 2024, in G.U., serie generale, n. 236 dell'8 ottobre 2024), si introduce nella legge 633/1941 un art. 174 *sexies* del seguente tenore: “Art. 174-*sexies*. – 1. I prestatori di servizi di accesso alla rete, i soggetti gestori di motori di ricerca e i fornitori di servizi della società dell'informazione, ivi inclusi i fornitori e gli intermediari di Virtual Private Network (VPN) o comunque di soluzioni tecniche che ostacolano l'identificazione dell'indirizzo IP di origine, gli operatori di content delivery network, i fornitori di servizi di sicurezza internet e di DNS distribuiti, che si pongono tra i visitatori di un sito e gli hosting provider che agiscono come reverse proxy server per siti web, quando vengono a conoscenza che siano in corso o che siano state compiute o tentate condotte penalmente rilevanti ai sensi della presente legge, dell'articolo 615-ter o dell'articolo 640-ter del codice penale, devono segnalare immediatamente all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria tali circostanze, fornendo tutte le informazioni disponibili. - 2. I soggetti di cui al comma 1 devono designare e notificare all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un punto di contatto che consenta loro di comunicare direttamente, per via elettronica, con l'Autorità medesima ai fini dell'esecuzione della presente legge. I soggetti di cui al comma 1 che non sono stabiliti nell'Unione europea e che offrono servizi in Italia devono designare per iscritto, notificando all'Autorità il nome, l'indirizzo postale e l'indirizzo di posta elettronica, una persona fisica o giuridica che funga da rappresentante legale in Italia e consenta di comunicare direttamente, per via elettronica, con l'Autorità medesima ai fini dell'esecuzione della presente legge. - 3. Fuori dei casi di concorso nel reato, le omissioni della segnalazione di cui al comma 1 e della comunicazione di cui al comma 2 sono punite con la reclusione fino ad un anno. Si applica l'articolo 24-bis del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”. La norma sembrerebbe un tentativo di parziale superamento del *safe harbour*, eppure il fatto che appaia in un decreto *omnibus*, la scarsa risonanza mediatica e l'assenza di consonanza con altre discipline statali, paiono ridurre grandemente l'impatto della stessa; su questi temi, si v. G. Papa, *Nuovi limiti alla libertà della manifestazione del pensiero e privatizzazione della censura*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2024; G.L. Conti, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018.

155 Come nota G.L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica*, cit., in particolare pp. 354-356.

156 Reg. (UE) n. 2016/679 e la Direttiva (UE) n. 2002/58.

157 In applicazione a questo mercato delle Direttive (UE) n. 2005/29 e 2006/114.

Nelle più recenti norme che sono intervenute a regolamentare il mercato digitale¹⁵⁸, pur preservandosi l'approccio di fondo che mira alla creazione di un mercato concorrenziale, alcune aperture alla dimensione di interesse pubblico svolto da queste società si colgono. Le piattaforme che per la loro dimensione condizionano l'accesso al mercato sono considerate come soggetti che regolano l'accesso ad un *quasi-public space* e sottoposte ad uno scrutinio operante attraverso regole e codici di condotta¹⁵⁹. Se, tuttavia, sembra emergere la prospettiva della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini sul web, continua a sembrare assente una prospettiva di tutela della democrazia (sia come partecipazione individuale, sia come funzione collettiva) attraverso il digitale.

Le norme sui partiti e norme dello spazio digitale sembrano entrambe trascurare la dimensione pubblica dell'attività politica sullo spazio digitale. Si apre così uno iato tra regole che perseguono finalità ed ambiti di intervento differenti, l'attività politica classica e la garanzia dalle manipolazioni a fini elettorali del mercato digitale. A mancare sono strumenti che tutelino la democraticità nei partiti alla luce delle trasformazioni organizzative determinate dalle tecnologie web, sia nell'espletamento delle funzioni di rilievo costituzionale, sia (e soprattutto) nel garantire diritti ai singoli iscritti. Una carenza di regole che lascia uno spazio di azione a soggetti che detengono poteri escludenti di accesso ai dati e univoci di comunicazione mediatica. In assenza di un quadro normativo, si realizza sempre più una privatizzazione opaca dei partiti politici che non interessa il finanziamento (come in passato) ma la natura stessa degli obiettivi perseguiti, del modo in cui questo avviene e delle funzioni di proselitismo e persuasione che a tale fine svolgono.

158 Il Regolamento sulla gestione dei dati, Reg. (UE) n. 2016/679, il Regolamento sui servizi digitali, Reg. (UE) n. 2022/2065 e il Regolamento sulla governance dei dati, Reg. (UE) n. 2022/868.

159 L. Ammannati, *Regolatori e supervisori nell'era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giur. cost.*, 2023, p. 1453; A. Morelli - O. Pollicino, *Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace*, in *American Journal of Comparative Law*, 2020, pp. 644 ss.

5. L'impatto dell'intelligenza artificiale

Sommario: 5.1. Intelligenza artificiale generativa e stato di diritto. – 5.2. Diritti fondamentali e AI Act. – 5.3. Intelligenza artificiale e libertà di espressione.

L'ampiezza funzionale dei sistemi di intelligenza artificiale e, conseguentemente, l'impossibilità di determinare in via aprioristica gli impieghi concreti che ne verranno fatti, nonché gli effetti (positivi o negativi) che ne potranno derivare, pongono sfide di particolare rilievo sul piano regolatorio¹⁶⁰. Provando a tracciare le origini di tali difficoltà rileva, anzitutto, la complessità di un bilanciamento da realizzarsi tra le esigenze di uno sviluppo tecnologico di cui è responsabile primariamente il mercato e le prospettive di tutela dei valori costituzionali e democratici, compresi in tale ambito anche le tutele dei diritti fondamentali e di alcuni essenziali interessi pubblici¹⁶¹. Una regolamentazione dell'intelligenza artificiale deve, inoltre, tenere in considerazione l'ampiezza delle sue applicazioni ed il fatto che i vari ambiti in cui questa può trovarsi ad operare possano prestarsi a diverse esigenze di tutela dei diritti individuali¹⁶². Il legislatore UE ha optato per l'introduzione, all'interno dell'*AI Act*¹⁶³, di una disciplina specifica strutturata su due livelli di rischio. Il primo livello riguarda l'insieme dei sistemi basati su modelli di intelligenza artificiale di tipo *general purpose* (GPAI). Il secondo livello, invece, concerne quei modelli di GPAI che presentano rischi sistemici a livello dell'Unione¹⁶⁴, in quanto dotati di una portata particolarmente significativa nel contesto europeo ovvero suscettibili di produrre

160 R. Bommasani *et al.*, *On the Opportunities and Risks of Foundation Models*, arXiv, 2022.

161 F. Donati, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in O. Pollicino, F. Donati, G. Finocchiaro, F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025, pp. 41 ss.

162 Ad es. C. Geiger, V. Iaia, *Generative AI, Digital Constitutionalism and Copyright: Towards a Statutory Remuneration Right Grounded in Fundamental Rights*, in *MediaLaws*, 2023, <https://www.medialaws.eu/generative-ai-digital-constitutionalism-and-copyright-towards-a-statutory-remuneration-right-grounded-in-fundamental-rights/>.

163 Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024.

164 AI Act all'Art. 3(1)(65).

effetti negativi effettivi e ragionevolmente prevedibili sulla salute pubblica, sulla sicurezza, sui diritti fondamentali o sulla società nel suo complesso¹⁶⁵.

Permane, tuttavia, una questione di portata più ampia e strutturale, relativa alle modalità e ai soggetti deputati a decidere l'inserimento di tali sistemi all'interno dei processi democratici¹⁶⁶. L'integrazione dell'intelligenza artificiale generativa nel dibattito politico, nei circuiti dell'informazione e nei meccanismi di formazione del consenso solleva, infatti, interrogativi di particolare profondità in ordine ai rischi di manipolazione dell'opinione pubblica e all'impatto delle tecnologie predittive sul corretto svolgimento dei processi elettorali. Occorre, in primo luogo, interrogarsi sulla possibilità che le creazioni generate da tali sistemi di intelligenza artificiale possano aspirare a una tutela di rango costituzionale in quanto manifestazioni del pensiero. Tale prospettiva non si fonda tanto sull'esigenza di proteggere un "parlante", che in questo caso risulta ontologicamente assente, salvo voler individuare artificiosamente un agente umano cui imputare gli output prodotti, quanto piuttosto sulla necessità di preservare la generazione di tali artefatti digitali da possibili interferenze legislative suscettibili di tradursi in limitazioni di tipo contenutistico, ossia attinenti a ciò che tali sistemi possono o non possono "dire".

A tale problematica si collega, inoltre, l'ulteriore questione relativa alla responsabilità degli sviluppatori o degli utilizzatori di sistemi di intelligenza artificiale generativa con riferimento alla moderazione dei contenuti artificialmente prodotti. In particolare, si pone l'interrogativo circa la possibile estensione a tali soggetti del regime di responsabilità e degli obblighi previsti dal DSA per le piattaforme online e i motori di ricerca di grandi dimensioni. Si tratta di un insieme di regole che non si limita a disciplinare specifici meccanismi di imputazione della responsabilità, ma che, più in profondità, introduce misure di mitigazione del rischio fondate sull'impatto sistemico che tali operatori sono in grado di esercitare sulla sfera pubblica e sui processi di formazione dell'opinione collettiva.

5.1. Intelligenza artificiale generativa e stato di diritto

L'AI Act si propone di coniugare le esigenze di sicurezza e di innovazione tecnologica con il rispetto dei diritti fondamentali elaborato attraverso una mediazione ulteriore, tra le istanze nazionali rappresentate nel Consiglio e le posizioni espresse in seno al Parlamento europeo dai suoi componenti. La risultante di tale processo è un

165 Per un'ampia ricostruzione v. O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2025, spec. pp. 161 ss.

166 Si v. il Report pubblicato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per le Nazioni Unite (OHCHR), *"the proliferation of inaccurate internet content created with generative AI tools—whether disinformation or misinformation—may drown out or obscure evidence-based and fact-checked information online, broadly threatening individuals' and communities' right to access information"*. OHCHR, *Taxonomy of Human Rights Risks Connected to Generative AI*, United Nations Human Rights, 2024.

(fisiologico) compromesso tra le esigenze del mercato e quelle di tutela dello Stato di diritto con tutele non omogenee.

Anzitutto, in riferimento all'attuazione e all'applicazione del Regolamento a livello nazionale, l'ampiezza e l'indeterminatezza di alcune clausole rischiano di tradursi in una molteplicità di interpretazioni divergenti, potenzialmente fino a ventisette letture differenti, con conseguente disomogeneità nell'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri¹⁶⁷. Inoltre, alcuni dei concetti posti alla base della normativa sembrano carenti quanto a livello di definizione; si pensi, esemplarmente, alla nozione di rischio sistemico, soprattutto se collocata nel contesto di una valutazione relativamente all'impatto della stessa sui diritti fondamentali. Questo elemento di vaghezza ha reso necessario il ricorso a successive linee guida interpretative, con l'effetto di introdurre ulteriori margini di incertezza normativa.

Adottando una prospettiva costituzionalistica, emerge inoltre un'ulteriore criticità dell'*AI Act*, ossia la scelta consapevole di escludere dal proprio ambito di applicazione le tecnologie di intelligenza artificiale impiegate in ambito militare e quelle utilizzate per finalità non professionali¹⁶⁸. Tale sottrazione a forme di supervisione regolatoria appare difficilmente conciliabile con l'indirizzo di segno opposto adottato con riguardo alle applicazioni civili, finendo per determinare interrogativi significativi circa la coerenza complessiva del quadro di tutela predisposto dall'Unione¹⁶⁹.

Uno degli aspetti maggiormente controversi del quadro delineato dall'*AI Act* riguarda l'affidamento all'autovalutazione da parte dei *deployer* di sistemi di intelligenza artificiale. Il Regolamento impone infatti a tali soggetti l'obbligo di condurre valutazioni dei rischi connessi all'impiego dei propri sistemi, sollevando non trascurabili preoccupazioni in ordine alla possibile insorgenza di conflitti di interesse. In assenza di un'adeguata supervisione indipendente, il ricorso all'autovalutazione rischia di tradursi in una sottostima dei pericoli effettivi, con un conseguente indebolimento dell'efficacia delle misure di tutela predisposte dal legislatore¹⁷⁰.

167 L'articolo 5, paragrafo 3, merita una specifica osservazione: l'*AI Act* – che rischia di configurarsi come una “direttiva mascherata”, analogamente a quanto è avvenuto, in parte, con il GDPR, a causa dell'elevatissimo numero di clausole aperte che conferiscono agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità – lascia agli Stati stessi la scelta dell'autorità competente, amministrativa o giurisdizionale, cui demandare l'autorizzazione per l'impiego di tecniche di riconoscimento biometrico. Si v. F. Paolucci, *From Global Standards to Local Safeguards: The AI Act, Biometrics, and Fundamental Rights*, 1 agosto 2024 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4929132).

168 Art. 2 del Regolamento, si v. M. Draghi, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

169 F. Palmiotto, *The AI Act Roller Coaster: How Fundamental Rights Protection Evolved in the EU Legislative Process*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

170 S. Wachter, *Limitations and loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: what this means for the European Union, the United States, and beyond*, in *Yale Journal of Law*

Tale criticità assume un rilievo particolare con riferimento ai sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio, per i quali l'*enforcement* è chiamato a svolgere un ruolo decisivo al fine di prevenire o contenere conseguenze gravi per i diritti fondamentali degli utenti. L'assenza di un obbligo di introduzione di autorità o organismi di verifica terzi e indipendenti per questa categoria di sistemi compromette la credibilità complessiva delle salvaguardie previste dal Regolamento. Sebbene l'*AI Act* introduca disposizioni dettagliate in materia di gestione e mitigazione dei rischi, tali strumenti rischiano di rimanere largamente inefficaci se non accompagnati da meccanismi di controllo esterni, autonomi e dotati di effettivi poteri di intervento.

In tale prospettiva si colloca anche il *Fundamental Rights Impact Assessment*, che dovrebbe costituire lo strumento privilegiato per l'individuazione e la mitigazione dei rischi per i diritti fondamentali¹⁷¹. Tuttavia, il FRIA presenta carenze strutturali analoghe a quelle riscontrabili in altri modelli di valutazione d'impatto, quali il *Data Protection Impact Assessment* previsto dal GDPR o le valutazioni del rischio introdotte dal *Digital Services Act*. In mancanza di un adeguato livello di *enforcement* e di una sufficiente armonizzazione applicativa, vi è il concreto pericolo che tali valutazioni si risolvano in meri adempimenti burocratici, limitandosi a duplicare controlli già effettuati internamente dalle imprese¹⁷². Ne risulta un sistema carente di un'adeguata considerazione dei rischi (complessi, dinamici e in continua evoluzione) posti dai sistemi di intelligenza artificiale autonomi¹⁷³.

Ulteriori criticità emergono in relazione alla natura stessa di tali sistemi. Il carattere autonomo e auto-apprendente dell'intelligenza artificiale, in particolare nelle sue declinazioni generative, rende intrinsecamente difficile per i soggetti implementatori anticipare l'intera gamma dei rischi potenziali e predisporre salvaguardie adeguate e tempestive. L'assenza di una supervisione esterna obbligatoria accentua, in tale contesto, il rischio che i diritti fondamentali non ricevano una protezione effettiva, soprattutto in ambiti ad elevata sensibilità quali la sanità, l'amministrazione della giustizia e le pratiche di sorveglianza biometrica.

Più in generale, proprio con specifico riferimento al tema dell'accesso alla giustizia e all'esigenza di rimedi giurisdizionali effettivi (nella cornice della triangolazione tra l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e gli artt. 2 e 19 TFUE, che costituisce la base della recente giurisprudenza della Corte di giustizia

↳ *Technology*, Volume 26, Issue 3, 2024.

171 *AI Act*, art. 27.

172 P. Chiara, F. Galli, *Normative Considerations on Impact Assessments in EU Digital Policy*, in *Media Laws*, n.1, 2024.

173 Sul rischio di replica tra FRIA e DPIA in capo al *deployer*, F. Paolucci, *Shortcomings of the AI Act: Evaluating the New Standards to Ensure the Effective Protection of Fundamental Rights*, in *Verfassungsblog*, 14 marzo 2024 (<https://verfassungsblog.de/shortcomings-of-the-ai-act/>).

in materia di tutela dello Stato di diritto¹⁷⁴) sembrano emergere alcuni dei profili maggiormente problematici dell'*AI Act*. Il Regolamento, infatti, non predispone meccanismi di accesso ai rimedi giurisdizionali pienamente adeguati a favore delle persone i cui diritti vengano incisi da decisioni automatizzate assunte mediante sistemi di intelligenza artificiale.

Sebbene l'atto introduca un diritto a ottenere una spiegazione delle decisioni basate su sistemi di IA¹⁷⁵, tale garanzia si rivela frequentemente insufficiente, risolvendosi in spiegazioni di carattere meramente formale o superficiale, prive del grado di trasparenza necessario a consentire agli individui di contestare in modo effettivo le decisioni che li riguardano. Come è stato opportunamente rilevato¹⁷⁶, l'accesso a rimedi giuridici effettivi e a una giustizia sostanziale costituisce un elemento centrale per la salvaguardia dei diritti fondamentali nell'ecosistema digitale. In tale prospettiva, la promessa di una "spiegazione significativa" delle decisioni algoritmiche, pur rappresentando un'innovazione rilevante, risulta sostanzialmente inefficace se non accompagnata da un accesso concreto a procedure giurisdizionali idonee a consentire la contestazione delle decisioni e l'ottenimento di un risarcimento adeguato¹⁷⁷. In assenza di un *due process* chiaro, strutturato e realmente azionabile, si profila il rischio di una sorta di vuoto giuridico, all'interno del quale le decisioni algoritmiche operano senza un effettivo controllo giurisdizionale, lasciando le persone che subiscono pregiudizi prive di strumenti di tutela specifici ed efficaci. Una simile situazione si porrebbe in evidente tensione con le garanzie sancite dall'art. 47 della Carta, che impone agli ordinamenti dell'Unione di assicurare un accesso effettivo alla giustizia¹⁷⁸.

L'*AI Act* introduce obblighi di trasparenza di rilievo, ma non appare altrettanto convincente sotto il profilo delle garanzie in materia di responsabilità giuridica dei fornitori di sistemi di IA o dei soggetti che li impiegano in contesti particolarmente sensibili, quali l'amministrazione della giustizia, la sanità o la pubblica amministra-

174 Corte di giustizia dell'Unione europea, 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16. Più di recente, vedi le sentenze del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, e del 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-157/21. Per i più recenti sviluppi, si veda Corte di giust. UE 26 aprile 2024, *Parlamento europeo c. Commissione europea*, causa C-225/24.

175 *AI Act*, art. 86.

176 G. De Gregorio, S. Demkova, *The Constitutional Right to an Effective Remedy in the Digital Age: A Perspective from Europe*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

177 F. Palmiotto, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2, 2024, pp. 210 ss.

178 F. Paolucci, *Due process of Artificial Intelligence: a challenge for the protection of fundamental rights*, in M. Franzosi, O. Pollicino, G. Campus (eds.), *Digital Single Market and Artificial Intelligence: Ai Act and Intellectual Property in the Digital Transition*, Roma, Aracne, 2024, pp. 499 ss.

zione. Il Regolamento, allo stato, non individua con sufficiente chiarezza il soggetto responsabile nei casi in cui un sistema di intelligenza artificiale determini una violazione dei diritti fondamentali di un individuo. Emblematici sono, in tal senso, i casi di discriminazione derivanti dall'uso di sistemi automatizzati per la selezione del personale in ambito lavorativo o per la concessione di crediti bancari, nei quali risulta imprescindibile la possibilità di individuare un centro di imputazione della responsabilità giuridica¹⁷⁹.

In questa prospettiva, un elemento decisivo sarà rappresentato dalla futura evoluzione dell'*AI Act*, nella misura in cui esso riuscirà a integrare agli obblighi di trasparenza un apparato normativo più solido in grado di garantire un effettivo accesso alla giustizia, da intendersi anche come garanzia procedurale a favore di coloro che subiscono decisioni sfavorevoli assunte mediante sistemi di intelligenza artificiale. Tali sviluppi sembrano essenziali alla realizzazione degli obiettivi di tutela dei diritti fondamentali che si pone l'*AI Act*, anche al solo obiettivo di conformarlo agli standard di tutela raggiunti da altri strumenti normativi dell'Unione relativamente allo spazio digitale, come il *Digital Services Act*¹⁸⁰.

Paradossalmente, si verrebbe così a delineare uno scenario normativo nel quale, a fronte di una sfida tecnologica più complessa (segnata dall'autonomia dei sistemi e non dalla sola automazione algoritmica) la risposta legislativa dell'Unione risulterebbe meno garantista rispetto a quella elaborata nella precedente stagione regolatoria, caratterizzata dalla reazione all'automazione algoritmica.

5.2. Diritti fondamentali e *AI Act*

Al fine di garantire che lo sviluppo delle nuove tecnologie non si traduca in una minaccia per i diritti delle persone, ma possa piuttosto configurarsi come uno strumento al loro servizio, l'*AI Act* ha introdotto un sistema articolato di discipline differenziate in funzione del livello di rischio connesso all'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale. In tale cornice, il Regolamento individua tre regimi giuridici principali, modulati in base alla potenziale incidenza delle applicazioni di IA sui diritti fondamentali¹⁸¹. Accanto a tale classificazione generale, sono state inoltre previste disposizioni specifiche per i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali, quali, a titolo esemplificativo, ChatGPT di OpenAI-Microsoft, Bard di Google e LLaMA di Meta¹⁸².

179 G. Finocchiaro, *The regulation of artificial intelligence*, in *AI & Society*, 2023.

180 O. Pollicino, F. Paolucci, *AI Act e diritti fondamentali*, in *Civiltà della Macchine*, n. 2, 2024, pp. 53-57.

181 Si v. G. De Gregorio, P. Dunn, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 473 ss.; A. Barone, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *Review of Digital Administration & Law*, - *ERDAL*, 2020, pp. 63 ss.

182 Sui rischi associati all'utilizzo del GPAI cfr. C. Novelli, F. Casolari, P. Hacker, G. Spe-

Per i sistemi dai quali discende un rischio limitato per i diritti fondamentali, come nel caso dei *chatbot* e di altre applicazioni analoghe, il legislatore europeo ha optato per l'imposizione di meri obblighi di trasparenza. Tali obblighi sono finalizzati, in particolare, a informare gli utenti del fatto che l'interazione avviene con un sistema automatizzato e non con un essere umano, consentendo così una consapevole fruizione del servizio¹⁸³.

Di contro, l'*AI Act* vieta espressamente l'impiego dei sistemi considerati fonte di rischi inaccettabili per la dignità umana e per i diritti fondamentali della persona¹⁸⁴. Rispetto alla proposta originaria della Commissione, la versione finale del Regolamento ha ampliato l'elenco delle applicazioni proibite. Rientrano in tale categoria, tra gli altri, i sistemi che utilizzano tecniche subliminali o che sfruttano la vulnerabilità di specifici gruppi di persone al fine di distorcerne il comportamento, compromettendo la capacità di assumere decisioni informate e determinando un danno significativo; quelli che consentono pratiche di *social scoring* suscettibili di produrre trattamenti pregiudizievoli o discriminatori nei confronti di individui o gruppi; i sistemi deputati alla valutazione del rischio di commissione di reati basata sulla profilazione individuale o sull'analisi dei tratti e delle caratteristiche della personalità; nonché quelli che impiegano tecniche di riconoscimento facciale, categorizzazione o identificazione biometrica remota in tempo reale in spazi accessibili al pubblico, salvo le eccezioni puntualmente previste dal Regolamento.

Il nucleo centrale della disciplina contenuta nell'*AI Act* è tuttavia rappresentato dai sistemi di intelligenza artificiale qualificati come ad alto rischio, in ragione della loro potenziale idoneità a incidere in modo significativo sui valori fondanti dell'ordinamento europeo e sui diritti fondamentali delle persone. Tali sistemi sono assoggettati a un regime normativo particolarmente rigoroso, volto a prevenire e mitigare i rischi connessi al loro utilizzo. Sono considerati ad alto rischio, in primo luogo, i sistemi di IA incorporati in prodotti rientranti nell'ambito di applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione europea, per i quali è prevista una procedura di valutazione della conformità affidata a soggetti terzi¹⁸⁵. In secondo luogo, rientrano in tale categoria i sistemi che, in considerazione della finalità prevista, presentano un rischio elevato per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone e che sono impiegati nei settori espressamente individuati nell'Allegato III del Regolamento¹⁸⁶.

dicato, L. Floridi, *Generative AI in EU Law: Liability, Privacy, Intellectual Property, and Cybersecurity (January 14, 2024)*, in: <https://ssrn.com/abstract=4694565> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4694565>.

183 Art. 50 *AI Act*.

184 Art. 5 *AI Act*.

185 Art. 6, par. 1, *AI Act*.

186 Art. 6, par. 2, *AI Act*, il quale rinvia all'Allegato III.

Il Regolamento prevede, per i sistemi di intelligenza artificiale qualificati come ad alto rischio, un articolato complesso di obblighi e divieti finalizzati a garantirne la trasparenza, l'affidabilità e il controllo umano significativo, nonché a sottoporli a una procedura di valutazione della conformità e all'apposizione della marcatura CE. Tali sistemi, prima della loro immissione sul mercato o della loro messa in servizio, devono inoltre essere registrati presso l'apposita banca dati dell'Unione europea¹⁸⁷. L'*AI Act* introduce un regime sanzionatorio particolarmente severo nei confronti dei fornitori che immettano sul mercato sistemi non conformi alle prescrizioni regolamentari o rientranti tra quelli espressamente vietati¹⁸⁸. In questa prospettiva assumono un rilievo crescente le c.d. *regulatory sandboxes*, concepite come spazi normativi controllati nei quali è consentito sperimentare sistemi di intelligenza artificiale innovativi in un ambiente protetto e sotto la supervisione diretta delle autorità nazionali competenti. Tali strumenti mirano a favorire l'innovazione tecnologica senza pregiudicare la tutela dei diritti fondamentali e degli interessi pubblici, consentendo al contempo alle autorità di acquisire una conoscenza approfondita delle nuove applicazioni prima della loro diffusione su larga scala¹⁸⁹.

I sistemi di intelligenza artificiale per finalità generali sono, in linea di principio, assoggettati a obblighi più limitati, essenzialmente riconducibili a doveri di trasparenza. In particolare, è previsto l'obbligo di rendere disponibile una documentazione tecnica idonea a consentire la comprensione del funzionamento del modello, nonché quello di designare un rappresentante autorizzato stabilito nel territorio dell'Unione europea¹⁹⁰. Tuttavia, qualora tali sistemi presentino un rischio sistemico, il quadro regolatorio muta sensibilmente, attivando un regime di disciplina più incisivo e pervasivo¹⁹¹. Spetta alla Commissione europea il compito di accertare la sussistenza di rischi sistemici e, in presenza di tali presupposti, di applicare le misure previste dal Regolamento. I criteri individuati per qualificare i modelli di intelligenza artificiale per finalità generali come portatori di rischi sistemici risultano formulati in termini

187 Art. 49 *AI Act*.

188 Art. 99 *AI Act*.

189 Si vedano S. Ranchordás, *Experimental Regulations for AI: Sandboxes for Morals and Mores*, in *Morals + Machines*, n. 1, 2021, pp. 86 ss.; A. Merlino, *Regulatory Sandbox. Una prospettiva ordinamentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F. Bagni, *La sandbox regolamentare e la sfida a tema cybersecurity: dall'Artificial Intelligence Act al Cyber Resilience Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2023, pp. 201 ss.; T. Bucz, S. Pfothauer, I. Eisenberger, *Regulatory sandboxes in the AI Act: Reconciling innovation and safety?*, in *Law, Innovation and Technology*, n. 2, 2023, pp. 357 ss.; G.M. Riccio, *Intelligenza artificiale e regulatory sandbox: prime osservazioni critiche*, in S. Scagliarini, I. Senatori (a cura di), *Lavoro, impresa e nuove tecnologie dopo l'AI Act*, Modena, Fondazione Marco Biagi, 2024, pp. 49 ss.

190 Artt. 53 e 54 *AI Act*.

191 Art. 55 *AI Act*.

particolarmente ampi, al punto da attribuire alla Commissione un margine di discrezionalità tale da configurare, nella sostanza, un potere di indirizzo di politica industriale, idoneo a orientare lo sviluppo e la diffusione di tali sistemi all'interno del mercato europeo¹⁹².

L'*AI Act* predispone un articolato sistema di garanzie volto a rafforzare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali rispetto alle potenziali minacce derivanti dall'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale. La scelta di modulare la disciplina in funzione del livello di rischio associato ai diversi utilizzi dell'IA appare, in linea di principio, condivisibile, in quanto idonea a realizzare un bilanciamento tra l'esigenza di protezione dei diritti fondamentali e quella di promuovere lo sviluppo dell'innovazione tecnologica. Tale impianto regolatorio, tuttavia, presenta profili di criticità che non possono essere sottovalutati. In particolare, la modalità di individuazione del grado di rischio dei sistemi di IA, operata in astratto e in via preventiva dal legislatore, potrebbe rivelarsi inadeguata alla prova dell'esperienza applicativa ovvero rapidamente obsoleta alla luce della straordinaria velocità dell'evoluzione tecnologica. A fronte di tale rischio, il Regolamento attribuisce alla Commissione europea il compito di trasmettere annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione volta a segnalare l'eventuale necessità di modificare l'elenco dei sistemi ad alto rischio e delle pratiche vietate, nonché di procedere, con cadenza periodica, a una più ampia attività di valutazione e riesame dell'*AI Act*. Tuttavia, i tempi fisiologicamente lunghi del procedimento legislativo dell'Unione appaiono difficilmente compatibili con la rapidità e l'imprevedibilità degli sviluppi tecnologici in materia di intelligenza artificiale. Ne deriva che il delicato bilanciamento tra le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e quelle di promozione dell'innovazione tecnologica finisce, in larga misura, per essere rimesso all'azione della Commissione europea. Ciò solleva interrogativi rilevanti sia in ordine all'ampiezza dei poteri delegabili alla Commissione, sia con riguardo al ruolo del Parlamento europeo nella disciplina di una materia di primaria importanza per la salvaguardia dei diritti fondamentali¹⁹³. Il meccanismo di valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali, previsto per alcuni operatori prima dell'impiego di sistemi di intelligenza artificiale (IA) ad alto rischio, suscita significative perplessità. La minaccia ai diritti fondamentali non è determinata in via primaria dal soggetto utilizzatore del sistema, bensì dalle caratteristiche intrinseche del sistema stesso e dalla specifica modalità di impiego cui è destinato. Ne consegue una dicotomia concettuale: laddove la valutazione di confor-

192 In tale direzione, F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2025, p. 16.

193 A. Adinolfi, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 156.

mità e i controlli previsti per i sistemi di IA ad alto rischio risultino sufficienti a garantire un livello elevato di tutela dei diritti fondamentali, l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto configurerebbe un ulteriore elemento di complessità regolatoria, suscettibile di essere superfluo; al contrario, qualora tali strumenti non siano ritenuti idonei a garantire, in termini generali, un'adeguata protezione dei diritti, la valutazione d'impatto dovrebbe essere estesa a tutti gli utilizzatori di sistemi ad alto rischio, indipendentemente dal contesto operativo.

Un ulteriore profilo di criticità concerne il sistema di controllo. La scelta legislativa di affidare ai fornitori dei sistemi ad alto rischio la responsabilità primaria della verifica della conformità ai requisiti dell'*AI Act*, limitando l'intervento di organismi notificati a casi eccezionali, appare coerente con la logica di efficienza regolatoria, in quanto consente di evitare disfunzioni connesse all'assegnazione a pochi soggetti del controllo *ex ante* su un elevato numero di sistemi soggetti a continui aggiornamenti e modifiche¹⁹⁴. Tuttavia, una simile soluzione implica la necessità di istituire, a livello nazionale, autorità di controllo altamente specializzate e professionalmente preparate. L'efficacia delle autorità di controllo dipenderà in larga misura dal grado di competenza tecnica e giuridica dei membri incaricati, nonché dalla loro capacità di operare in piena autonomia rispetto a pressioni esterne. In ultima analisi, la funzionalità complessiva del sistema di tutela dei diritti fondamentali introdotto dall'*AI Act* appare strettamente condizionata dalle scelte implementative degli Stati membri, sia in termini organizzativi sia in termini di garanzie di indipendenza e professionalità delle autorità di vigilanza.

5.3. Intelligenza artificiale e libertà di espressione

Un'analisi dell'impatto dell'intelligenza artificiale (IA) sui diritti dei cittadini non può prescindere dalla considerazione dei riflessi sul diritto alla libertà di espressione, riconosciuto come fondamentale nelle società democratiche. In primo luogo, il ricorso a sistemi di IA per l'automazione di alcune attività coinvolge in maniera rilevante la gestione dei contenuti ospitati sulle piattaforme online, inclusi i meccanismi di moderazione e raccomandazione, con particolare riferimento ai *social network*. In secondo luogo, l'impiego di modelli di IA dotati di capacità generative solleva questioni specifiche in merito all'idoneità delle opere prodotte a beneficiare di una protezione costituzionale.

L'ordinamento europeo non prevede un obbligo generale di sorveglianza in capo ai

194 Per una valutazione critica cfr. invece B. Marchetti, *La regolazione europea del mercato dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2024, p. 8 nonché G. De Minico, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, p. 87, secondo la quale "la coincidenza soggettiva tra controllato e controllante, cioè questo fisiologico conflitto di interessi, compromette l'obiettività del sindacato, strutturalmente inadatto a offrire quelle garanzie di neutralità necessarie a rassicurare i terzi".

fornitori di servizi che offrono spazi virtuali per la condivisione di contenuti. Tale principio riflette l'intento di considerare i prestatori di servizi come soggetti estranei a responsabilità editoriale, esonerati da un controllo preliminare (*ex ante*) sulla liceità dei contenuti pubblicati da terzi. Accanto a questo principio, il diritto dell'Unione europea prevede tuttavia un meccanismo di responsabilità di tipo "secondario", che si attiva nel momento in cui il prestatore, acquisita una conoscenza effettiva dell'illiceità di determinati contenuti – anche a seguito di una segnalazione adeguatamente motivata – non intervenga tempestivamente per la loro rimozione¹⁹⁵. In tale contesto, l'impiego dell'IA si configura come uno strumento in grado di agevolare le attività di gestione dei contenuti da parte degli operatori di piattaforme online, contribuendo a rendere più efficiente e tempestiva la tutela dei diritti degli interessati nei confronti di contenuti illeciti o comunque lesivi, la cui individuazione diviene più rapida e sistematica grazie a strumenti automatizzati.

Tuttavia, l'adozione di tali sistemi solleva interrogativi di primaria rilevanza. In primo luogo, occorre chiedersi se l'impiego di strumenti algoritmici, in particolare a fini di moderazione dei contenuti (ad esempio per valutare frasi o espressioni vietate in quanto ingiuriose o perché configuranti incitazioni all'odio) assuma le caratteristiche di un controllo editoriale da parte degli utilizzatori¹⁹⁶. La risposta a tale quesito sembra negativa, alla luce delle previsioni del DSA che, esplicitamente, configurano il ricorso a processi decisionali automatizzati, nonché della Direttiva Copyright¹⁹⁷. Una questione analoga potrebbe porsi con riferimento alla raccomandazione dei contenuti, con una risposta che appare in linea con la medesima impostazione normativa. Occorre, altresì, interrogarsi sulle possibili conseguenze di questo assetto sul piano della tutela della libertà di espressione degli utenti. In altre parole, è necessario accertare in quale misura l'utilizzo di tecniche algoritmiche possa configurare una compressione della libertà di manifestazione del pensiero. Particolarmente rilevante è il rischio connesso a una formazione "sbilanciata" dei sistemi rispetto ai *dataset* impiegati, che potrebbe generare modalità di moderazione influenzate da *bias*. Tali distorsioni potrebbero, ad esempio, favorire alcune espressioni rispetto ad altre o

195 Cfr. M. Bassini, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali: considerazioni preliminari*, in M. Biasi (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè, 2024, pp. 44 s.

196 Per l'impostazione del problema v. M. Bassini, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali*, cit., pp. 46 s.; v. inoltre E. Pariser, *The filter bubble. What the internet is hiding from you*, New York, Penguin Books, 2011, e C. Sunstein, *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton NJ, Princeton University Press, 2017.

197 Si v. l'art. 14 DSA, su cui ci si diffonderà anche oltre, e l'art. 34 DSA, che dispone al par. 1 che: «I fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi individuano, analizzano e valutano con diligenza gli eventuali rischi sistemici nel l'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del loro servizio e dei suoi relativi sistemi, compresi i sistemi algoritmici, o dall'uso dei loro servizi».

classificare erroneamente determinate manifestazioni come “pericolose” o contrarie all’ordinamento. Queste criticità, già oggetto di attenzione dottrinale, evidenziano il pericolo di un’erosione del principio di non discriminazione, in quanto i comportamenti degli agenti algoritmici possono essere condizionati da preliminari valutazioni compiute da operatori umani. In tale prospettiva, è opportuno sottolineare come il DSA, pur prevedendo la possibilità di ricorrere a tecniche algoritmiche per la moderazione dei contenuti, abbia introdotto misure specifiche volte a minimizzare i rischi per i diritti e le libertà fondamentali degli individui, imponendo agli operatori obblighi di trasparenza, responsabilità e monitoraggio dei processi decisionali automatizzati.

Un ulteriore profilo di rilievo concerne i sistemi di intelligenza artificiale caratterizzati da capacità generative, con particolare riferimento alla questione se i contenuti prodotti da tali sistemi possano beneficiare di una tutela costituzionale nell’ambito della libertà di manifestazione del pensiero. Sebbene il tema dell’attribuzione di personalità giuridica ai sistemi di IA sia oggetto di dibattito dottrinale¹⁹⁸, la questione centrale non riguarda il riconoscimento della titolarità di un diritto di espressione in capo a sistemi di IA generativa che, allo stato, non possiedono personalità giuridica¹⁹⁹. Piuttosto, il problema andrebbe meglio inquadrato nell’estendibilità delle tutele costituzionali per il dispiegarsi della libertà di espressione (si pensi all’articolo 21 della Costituzione italiana, prima citato) quando questa è realizzata attraverso strumenti di IA generativa. In altre parole, l’attenzione si concentra sulla protezione dei contenuti espressivi creati mediante IA, piuttosto che sulla titolarità dei diritti da parte del sistema stesso: riguarda non più il carattere attivo della libertà di espressione, bensì il suo profilo passivo, corrispondente al diritto della collettività a ricevere informazioni. Tale dimensione trova tutela sia a livello nazionale, attraverso la giurisprudenza costituzionale relativa all’articolo 21 della Costituzione italiana²⁰⁰, sia a livello convenzionale, in particolare nell’ambito dell’articolo 10 della CEDU. Alla luce di questa prospettiva, ci si può interrogare sull’esistenza di un diritto degli individui a ricevere informazioni anche attraverso sistemi di intelligenza artificiale generativa. Il dettato costituzionale dell’articolo 21, che non vincola la protezione della libertà di espressione al mezzo impiegato, suggerisce una tutela della libertà di ricevere informazioni indipendentemente dall’uso di strumenti di IA generativa. In altre parole, il ricorso a specifici mezzi tecnologici non dovrebbe influenzare il grado

198 Basti, tra gli altri, M. Hildebrandt, *Legal Personhood for AI?*, in M. Hildebrandt (a cura di), *Law for Computer Scientists and Other Folk*, Oxford, OUP, 2020, pp. 237 ss.

199 Si v. A.M. Sears, *Algorithmic Speech and Freedom of Expression*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 53(4), 2020, pp. 1327 ss.; T.M. Massaro, H. Norton, *Artificial intelligence and the First Amendment*, in W. Barfield, U. Pagallo (a cura di), *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar P., 2018, pp. 353 ss.

200 Per esempio, v. Corte cost. n. 202/1976, 148/1981, 153/1987, 826/1988, 112/1993.

di protezione offerto alla libertà che tramite essi si esplica; tuttavia, anche quando l'esercizio della libertà avviene tramite sistemi di IA generativa, tale diritto resta soggetto ai limiti previsti dalla Costituzione, impliciti o espliciti, come nel caso della possibilità di vietare la generazione di contenuti diffamatori.

Particolarmente significativa è la prospettiva statunitense, che pone l'accento sul ruolo del cittadino-uditore, titolare del diritto di informarsi e di accedere ai contenuti, anche quando prodotti da sistemi di IA generativa²⁰¹. Cass Sunstein²⁰², in tale contesto, ha osservato come ogni normativa che vietasse la produzione di contenuti mediante IA generativa debba presumersi in contrasto con il Primo Emendamento, evidenziando il rischio di *viewpoint discrimination*, ad esempio nel caso di un divieto di generare contenuti testuali critici nei confronti delle maggioranze di turno. L'analisi sottolinea come la libertà di espressione sia da intendersi come un diritto della collettività a ricevere informazioni senza censura. L'adozione di questa impostazione non preclude tuttavia la legittimità di alcune restrizioni specifiche, qualora siano motivate da interessi pubblici rilevanti. Ad esempio, un divieto di utilizzare sistemi come ChatGPT in contesti scolastici o universitari, ad esempio durante gli esami, non incide sulla libertà di espressione in senso generale, bensì risponde a esigenze di tutela dell'integrità dei processi formativi²⁰³. Inoltre, il riconoscimento dell'interesse della collettività a reperire e consultare contenuti tramite sistemi di IA generativa non determina in maniera automatica che sia necessario anche il riconoscimento di un valore espressivo a ogni prodotto generato algoritmicamente²⁰⁴; la tutela costituzionale resta quindi circoscritta a contenuti che possano essere effettivamente qualificati come espressione di pensiero nell'ambito pertinente.

Alla luce del quadro fin qui delineato, le riflessioni sul rapporto tra libertà di espressione e intelligenza artificiale generativa assumono particolare rilevanza nel contesto del contrasto alla disinformazione, tema che l'Unione europea ha attenzionato in maniera particolare nell'approccio alla regolazione del digitale²⁰⁵. Nell'ambito specifico dell'intelligenza artificiale, i principali strumenti ritenuti potenzialmente veicolatori di campagne disinformative sono i cosiddetti *deepfakes*²⁰⁶, per i quali il

201 E. Volokh, M.A. Lemley, P. Henderson, *Freedom of Speech and AI Output*, in *Journal of Free Speech Law*, 3(113), 2023 e C. Sunstein, *Artificial Intelligence and the First Amendment*, in *ssrn.com*, 27 aprile 2023.

202 C. Sunstein, *Artificial Intelligence and the First Amendment*, cit.

203 V. C. Sunstein, *Artificial Intelligence and the First Amendment*, cit., p. 14.

204 M. Goswami, *Algorithms and Freedom of Expression*, in W. Barfield (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 558 ss.

205 Ne sono riprova il *Code of Practice on Disinformation* promosso dalla Commissione europea nel 2018 e il successivo *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*.

206 Si v. M. Cazzaniga, *Una nuova tecnica (anche) per veicolare disinformazione: le risposte europee ai deepfakes*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1/2023, pp. 170 ss..

regolamento europeo prevede disposizioni volte a garantire una maggiore trasparenza. Particolarmente significativo appare l'obbligo di rendere nota la natura "*AI-generated*" di tali contenuti, condizione ritenuta essenziale per assicurare almeno una forma minima di trasparenza circa la paternità non umana degli output generati.

6. La legge regionale toscana su innovazione digitale e cittadinanza digitale

Sommario: 6.1. L'utilità di una legge regionale su innovazione digitale e intelligenza artificiale. – 6.2. I contenuti della legge reg. n. 57/2024. – 6.3. La legge regionale come attuazione dell'*AI Act*. – 6.4. Le scelte delle altre Regioni.

6.1. L'utilità di una legge regionale su innovazione digitale e intelligenza artificiale

Data la crescente attenzione all'Intelligenza Artificiale, oltre alle norme poste dall'Unione, si sono attivate delle iniziative anche da parte di altri livelli di governo volti a normare alcuni aspetti di tale disciplina. La Regione Toscana si è distinta per l'adozione di una disciplina specifica in materia, rappresentata dalla legge regionale 9 dicembre 2024, n. 57 (*Disciplina dell'innovazione digitale nel territorio regionale e tutela dei diritti di cittadinanza digitale. Modifiche alla l.r. 54/2009*)²⁰⁷. Tale intervento normativo si colloca in una prospettiva dichiaratamente proattiva, mirando a governare l'uso delle tecnologie digitali con l'obiettivo di promuovere un "ecosistema innovativo e sostenibile", nonché a incentivare l'innovazione digitale nel territorio regionale nel rispetto dei "principi di sicurezza, trasparenza ed equità".

Come emerge chiaramente dal preambolo, il legislatore regionale persegue un duplice obiettivo. Da un lato, intende favorire l'innovazione e la trasformazione digitale quali strumenti per il miglioramento del buon andamento e dell'efficienza dell'azione amministrativa; dall'altro, mira a razionalizzare e aggiornare il quadro normativo previgente, attraverso l'unificazione in un unico testo delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 1 del 2004 (recante *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*) e delle parti ad essa collegate della legge regionale n. 54 del 2009 (recante *Istituzione del sistema statistico regionale*).

²⁰⁷ Per una prima lettura v. L. Montesano, *L'innovazione digitale e la regolamentazione regionale: la legge della regione toscana n. 57 del 2024*, 2025 (<https://www.osservatorio-sullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2025/595-fonti-delle-regioni-ordinarie/4709-osf-1-2025-regord3>)

Tale scelta normativa risponde all'esigenza di superare una frammentazione regolatoria divenuta progressivamente inadeguata rispetto alla rapidità delle evoluzioni tecnologiche, offrendo un assetto più organico di sviluppo dell'innovazione digitale e riducendo il rischio di sovrapposizioni e discontinuità applicative.

Un ulteriore obiettivo di rilievo dell'intervento legislativo regionale è rappresentato dalla garanzia di un accesso equo e universale ai servizi digitali. La legge si propone, infatti, di assicurare a tutti i cittadini la possibilità di beneficiare delle opportunità offerte dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione, evitando l'insorgere di barriere tecnologiche, economiche o sociali suscettibili di determinare nuove forme di esclusione, comunemente ricondotte al fenomeno del cosiddetto *lock-in* digitale. In tale prospettiva, la trasformazione digitale dell'amministrazione pubblica, anche mediante l'adozione di tecnologie avanzate come l'Intelligenza Artificiale, è concepita come uno strumento funzionale a rendere i procedimenti amministrativi più efficienti, tempestivi e maggiormente rispondenti ai bisogni dei cittadini.

Accanto a tali finalità, la legge regionale attribuisce un ruolo significativo alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati, promuovendo modelli di collaborazione orizzontale idonei a valorizzare competenze e risorse diffuse sul territorio. Questa impostazione riflette la consapevolezza che i processi di innovazione digitale difficilmente possono essere governati in modo efficace attraverso un'azione esclusivamente pubblica, richiedendo piuttosto forme di partenariato e di condivisione delle responsabilità.

Il perseguimento di tali obiettivi è affiancato da un'attenzione particolarmente spiccata nei confronti della tutela dei dati personali e della cybersicurezza. Il legislatore regionale mostra, infatti, piena consapevolezza dei rischi connessi all'impiego delle tecnologie digitali, soprattutto quando esse incidono su informazioni sensibili e su infrastrutture critiche. Ne discende l'esigenza di adottare misure adeguate a garantire la protezione dei dati e la resilienza dei sistemi informatici, nella prospettiva di uno sviluppo tecnologico che risulti non solo efficiente e innovativo, ma anche affidabile e rispettoso dei diritti fondamentali.

6.2. I contenuti della legge reg. n. 57/2024

La legge regionale toscana 9 dicembre 2024, n. 57 si presenta come un intervento normativo di ampio respiro, volto a coniugare l'esigenza di organicità regolatoria con quella di promozione dell'innovazione tecnologica, delineando un quadro coerente e aggiornato per governare i processi di trasformazione digitale. L'intervento legislativo non si limita, infatti, a incentivare la digitalizzazione dei servizi pubblici, ma ambisce a configurare un vero e proprio modello di *governance* avanzata, capace di integrare sviluppo tecnologico e tutela dei diritti fondamentali, collocando la Regione Toscana in una posizione di rilievo nel panorama nazionale delle politiche per l'innovazione digitale.

La legge stabilisce all'art. 4 di operare alla luce degli obiettivi enunciati nel preambolo e di alcuni principi e criteri guida. Tra questi figurano: (a) lo sviluppo coordinato dei sistemi informativi pubblici, con la valorizzazione e la condivisione del patrimonio informativo pubblico, (b) la valorizzazione delle aggregazioni di soggetti pubblici costituite su base tematica o territoriale, quali le unioni di comuni o le forme di esercizio associato delle gestioni, e dei raccordi con le articolazioni territoriali dell'amministrazione statale, (c) l'utilizzo di standard informativi e documentali aperti negli scambi tra amministrazioni pubbliche e con riferimento ai dati da rendere pubblici, (d) la qualità dei dati in termini di correttezza, aggiornamento, completezza e coerenza, nonché di integrità degli stessi nella gestione telematica, anche mediante l'adozione di tecniche di criptazione e di adeguate misure di protezione, (e) la salvaguardia della sicurezza dei dati, dei sistemi, delle reti e dei servizi mediante l'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate, (f) la valorizzazione della interoperabilità di componenti prodotti da una pluralità di fornitori, di favorirne la possibilità di riuso, di ottimizzare le risorse e di garantire la piena conoscenza del processo di trattamento dei dati, (g) la promozione della cittadinanza digitale favorendo la fruizione, anche in termini di inclusione, dei servizi resi ai cittadini e alle imprese dalla pubblica amministrazione, (h) la promozione della cultura e delle competenze digitali e dell'uso consapevole della rete e degli strumenti digitali, anche attraverso la valorizzazione di centri di facilitazione digitale e di contatto con i cittadini, (i) la promozione di misure, soluzioni tecnologiche, standard e pratiche di sviluppo che favoriscano l'inclusione sociale, garantendo l'accessibilità, con specifica attenzione alle diverse abilità e promuovendo l'usabilità dei sistemi informativi e (j) l'incentivazione, qualificazione e coordinamento dei servizi di rete per uno sviluppo socio-economico equilibrato del territorio regionale.

La legge individua anzitutto un ruolo attivo della Regione nella promozione e nel coordinamento della transizione digitale, attribuendole compiti di indirizzo strategico, integrazione tecnologica e garanzia di standard qualitativi nella gestione dei servizi digitali e dei dati. In questa prospettiva, la Regione assume una funzione di raccordo tra i diversi livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati, favorendo l'interoperabilità dei sistemi informativi, l'allineamento agli standard nazionali ed europei e la condivisione delle infrastrutture digitali, anche al fine di contenere la spesa pubblica e ridurre il rischio di *lock-in* tecnologico, cui si è accennato poco sopra. Particolare attenzione è riservata alla partecipazione degli utenti dei servizi digitali, concepita come strumento di miglioramento continuo e di semplificazione amministrativa.

In questa prospettiva, l'art. 2 individua nella *rete telematica regionale toscana* (RTRT) la forma stabile di coordinamento della transizione digitale della comunità delle autonomie locali e dei sistemi informativi regionali, oltre che di cooperazione degli stessi con altri soggetti, pubblici e privati. L'art. 10 sancisce il principio della cooperazione tra amministrazioni nella gestione dei servizi digitali, da realizzarsi

attraverso la collaborazione tra enti locali, che devono in tale ottica condividere infrastrutture, competenze tecniche e buone pratiche. Approccio cooperativo che, nelle intenzioni della Regione, dovrebbe ridurre la frammentazione dei servizi digitali e garantire una gestione più coerente e razionale delle risorse, evitando duplicazioni, ottimizzando i costi e favorendo, al contempo, la formazione del personale e il miglioramento continuo delle prestazioni amministrative.

Inoltre, la legge introduce strumenti di programmazione e coordinamento, primo fra tutti l'Agenda digitale della Toscana (art. 14), che rappresenta il documento con cui la Regione definisce azioni atte a promuovere l'economia digitale nel suo territorio. L'Agenda (ADT), che viene approvata dalla Giunta regionale, è integrata con la programmazione economico-finanziaria regionale e si pone come strumento dinamico, suscettibile di aggiornamento in relazione all'evoluzione tecnologica e normativa.

Sul fronte dei raccordi, risulta altrettanto importante il coinvolgimento della Regione nelle strategie per la cybersicurezza. Tra gli obiettivi della legge, evocati nel preambolo, figura la cooperazione fra le autorità nazionali competenti in questo ambito e gli enti pubblici e privati toscani²⁰⁸.

Sulla medesima falsariga, la legge individua gli ambiti strategici per il presidio della transizione digitale in Toscana: la cybersicurezza, le infrastrutture digitali e i *data center* gestiti dalla Regione, le reti di telecomunicazioni, la rete regionale dei responsabili per la transizione digitale delle pubbliche amministrazioni toscane, lo sviluppo delle competenze digitali nella popolazione e le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale. La Regione si attribuisce il compito di presidiare tali ambiti attraverso un coordinamento stabile delle politiche pubbliche, assicurando la protezione delle infrastrutture critiche, la resilienza dei sistemi informativi e l'adeguamento alle strategie nazionali ed europee in materia di cloud e sicurezza informatica. In questo contesto si colloca il rafforzamento del CSIRT (*Computer Security Incident Response Team*) della Toscana (art. 16). Il CSIRT Toscana, istituito sulla base di un accordo tra la Regione e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e col sistema europeo, ha compiti di monitoraggio e analisi dei rischi e delle minacce cyber, oltre che di intervento in caso di incidente.

L'intelligenza artificiale è disciplinata secondo un'impostazione prudenziale e promozionale al tempo stesso. La legge non introduce obblighi immediatamente cogenti, ma delinea un quadro di principi che devono orientare l'adozione dei sistemi di IA nell'azione amministrativa regionale. Trasparenza, responsabilità, non discriminazione, inclusività e protezione dei dati personali costituiscono i parametri di

208 A proposito dell'Agenzia e della sua collocazione nell'ordinamento, si vedano L. Parona, *L'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2021, pp. 709 ss.; T.F. Giupponi, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2024, pp. 277 ss.; M. Pietrangelo, *Per un modello nazionale di cybersicurezza cooperativa e resilienza collaborativa*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1, 2024, pp. 25 ss.

riferimento per lo sviluppo e l'utilizzo di tali tecnologie, in coerenza con l'ordinamento europeo e nazionale. L'attenzione è rivolta non solo agli aspetti funzionali ed efficienti dell'IA, ma anche ai rischi sistemici connessi al suo impiego, inclusi gli impatti ambientali ed energetici e la possibilità di dipendenze tecnologiche. In tale quadro si collocano anche gli strumenti di sperimentazione controllata, quali le *regulatory sandboxes*, concepite (art. 25) come spazi regolati di test e valutazione delle soluzioni innovative.

Un ulteriore pilastro della legge è costituito dalla *governance* dei dati e dal rafforzamento del Sistema Informativo Regionale (SIR), con l'introduzione di modifiche alla legge regionale n. 54 del 2009. I dati sono concepiti come risorsa strategica per il governo del territorio e per il miglioramento delle decisioni pubbliche, ma la loro valorizzazione è subordinata al rispetto delle garanzie di sicurezza, interoperabilità e tutela dei diritti fondamentali. Il SIR viene configurato come infrastruttura unitaria del patrimonio informativo regionale, funzionale alla cooperazione interistituzionale e alla circolazione dei flussi informativi tra livelli di governo. In questo contesto si colloca anche la riforma del sistema statistico regionale, che viene riallineato al nuovo assetto normativo e integrato nella più ampia strategia di innovazione digitale.

La Rete Telematica Regionale Toscana assume (art. 17) un ruolo centrale quale modello organizzativo di cooperazione tra Regione, enti locali, aziende sanitarie e altri soggetti pubblici, con possibilità di apertura anche a università, enti di ricerca e autonomie funzionali. La RTRT è concepita come comunità stabile di condivisione di infrastrutture, obiettivi e competenze, capace di sostenere processi di innovazione coordinata e di garantire omogeneità nell'erogazione dei servizi digitali sul territorio regionale. La sua governance, articolata in organi collegiali e strutture tecnico-operative, riflette l'esigenza di un equilibrio tra indirizzo politico e competenza tecnica.

In tale architettura istituzionale, il Consorzio Metis svolge una funzione operativa di supporto alla Regione e agli enti aderenti, configurandosi come strumento di attuazione delle politiche regionali in materia di innovazione digitale, cybersicurezza e sperimentazione tecnologica. La legge ne rafforza il ruolo, subordinandone l'operatività a un controllo pubblico analogo a quello esercitato sulle strutture regionali e inserendolo stabilmente nel sistema di governance delineato dalla normativa.

Nel complesso, la legge regionale n. 57/2024 configura un modello di *governance* dell'innovazione digitale che combina flessibilità operativa e legittimazione legislativa, ponendo le basi per un intervento pubblico strutturato ma adattabile, capace di confrontarsi con la rapidità del mutamento tecnologico senza rinunciare ai presupposti dello Stato di diritto e alla tutela dei diritti fondamentali.

6.3 La legge regionale come attuazione dell'AI Act

La Legge Regionale Toscana n. 57/2024 costituisce un *unicum* nel panorama normativo italiano, configurandosi come il primo intervento legislativo regionale or-

ganico dedicato alla regolazione dell'intelligenza artificiale. La sua adozione solleva questioni di particolare rilievo sistematico, tanto con riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, quanto in relazione al suo inquadramento nel sistema delle fonti del diritto.

La disciplina delle tecnologie digitali e dei processi di innovazione tecnologica incide, infatti, su ambiti materiali riconducibili tanto alla competenza esclusiva statale quanto a quella regionale. Lo Stato esercita competenza esclusiva in settori quali l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza e la sicurezza informatica, nei quali l'intelligenza artificiale assume un ruolo crescente e strutturale. Al contempo, alle Regioni spettano competenze concorrenti in materie quali la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica e la formazione professionale, oltre a competenze residuali connesse all'organizzazione amministrativa e alla gestione dei servizi pubblici locali. In tale cornice, la normativa toscana si colloca come intervento di regolazione settoriale volto a disciplinare l'uso dell'intelligenza artificiale nell'ambito regionale, senza apparenti interferenze con le competenze riservate allo Stato. Si rileva come la decisione del Consiglio dei Ministri di non impugnare la legge regionale abbia espresso una valutazione, per quanto implicita, positiva riguardo la compatibilità della normativa regionale rispetto al quadro costituzionale e legislativo statale. Ciò non esclude, tuttavia, che futuri interventi di armonizzazione legislativa o eventuali contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale possano contribuire a definire con maggiore precisione i confini dell'intervento regionale in materia.

La legge toscana si inserisce, inoltre, in un rapporto di complementarità rispetto al quadro normativo nazionale ed europeo. L'approvazione dell'*AI Act* ha introdotto un sistema articolato di principi e obblighi di carattere generale, demandando tuttavia agli Stati membri e, indirettamente, ai livelli sub-statali l'attuazione concreta delle disposizioni. In tal senso, il documento licenziato dalla Conferenza delle Regioni il 20 dicembre 2023 ha sottolineato il ruolo delle Regioni quali soggetti attivi nell'attuazione delle politiche sull'intelligenza artificiale, purché in coerenza con le direttive europee e le strategie nazionali. Vi si legge, in particolare, che le Regioni devono essere coinvolte nella definizione dei criteri e dei casi in cui l'impiego dell'IA "sia davvero fattore di miglioramento dei processi interni alla PA", così da ridurre il divario tecnologico del paese. Anche sul piano etico, le Regioni ritengono di poter offrire un contributo, incoraggiando la collaborazione tra settore pubblico, settore privato e università: fra le soluzioni concrete indicate, spicca la creazione di registri pubblici sull'uso di algoritmi da parte delle pubbliche amministrazioni, onde "garantire la trasparenza nel loro uso nei confronti dei cittadini". Anche sul fronte della *data governance*, le Regioni e le Province autonome rivendicano per sé un ruolo di soggetti attuatori nella gestione dei dati pubblici²⁰⁹.

209 Il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è reperibile all'indirizzo <https://www.regioni.it/newsletter/n-4561/del-22-12-2023/documento-regioni-su-intelligenza-artificiale-25953/>.

La Regione Toscana sembra aver colto queste indicazioni, colmando una lacuna attuativa attraverso l'adozione di una normativa che funge da strumento di recepimento territoriale dei principi europei, istituendo meccanismi di governance e promuovendo un utilizzo responsabile dell'IA nell'erogazione dei servizi pubblici.

Sotto il profilo della legittimità costituzionale, l'intervento regionale appare giustificato non solo in virtù delle competenze concorrenti e residuali riconosciute alle Regioni, ma anche per la sua natura eminentemente programmatica e promozionale. La legge non introduce vincoli rigidi o prescrizioni puntuali, ma si limita a favorire l'adozione dell'intelligenza artificiale all'interno di un quadro di coordinamento istituzionale, come dimostra il ricorrente utilizzo di formule lessicali orientate alla promozione piuttosto che all'imposizione. Tale impostazione risulta coerente con il preambolo della legge, che richiama l'art. 14 del d.lgs. n. 82 del 2005, disposizione che disciplina gli strumenti di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali per l'attuazione dell'Agenda digitale Regionale.

Inoltre, la struttura normativa adottata appare idonea a evitare il rischio di obsolescenza regolatoria. La legge presenta una configurazione a "maglie larghe", fondata sul conferimento di funzioni e poteri a organismi operativi e infrastrutture già esistenti, consentendo un adattamento flessibile alle evoluzioni tecnologiche. In tal modo, la legittimazione formale derivante dalla fonte legislativa si combina con un modello di attuazione dinamico, capace di operare nel caso concreto e di aggiornarsi progressivamente.

In questa prospettiva, la Toscana può essere considerata un vero e proprio laboratorio normativo, il cui esempio potrebbe essere seguito da altre Regioni, contribuendo ad arricchire il dibattito sul ruolo degli enti territoriali nella governance delle tecnologie emergenti.

6.4. Le scelte delle altre Regioni

A seguito della Toscana, anche altre Regioni hanno avviato iniziative e progetti rilevanti nell'ambito della normazione dell'intelligenza artificiale, seppur attraverso strumenti differenti rispetto alla legge regionale. In particolare, la Lombardia e l'Emilia-Romagna hanno sviluppato politiche significative volte a promuovere la formazione e il rafforzamento delle competenze digitali, anche nel settore dell'IA, privilegiando approcci di natura amministrativa e programmatica. Si deve dar conto, però, anche di un recente intervento del legislatore pugliese.

La Lombardia ha orientato la propria strategia principalmente verso l'integrazione dell'intelligenza artificiale nel sistema educativo, muovendo dal presupposto che la preparazione delle future generazioni rappresenti un fattore decisivo per affrontare le trasformazioni tecnologiche in atto²¹⁰. In collaborazione con soggetti privati operanti

210 Per informazioni v. *Intelligenza artificiale a scuola, dalla Regione Lombardia un board di esperti su come utilizzarla*, su www.famigliacristiana.it, 14 novembre 2024.

nel settore dell'educazione digitale, la Regione ha promosso un progetto formativo finalizzato all'inserimento dell'IA nei programmi scolastici, con l'obiettivo di fornire a studenti e docenti strumenti adeguati al fine di comprenderne il funzionamento e le potenzialità applicative. Tale iniziativa si propone, inoltre, di incoraggiare un approccio consapevole, etico e inclusivo all'uso delle tecnologie emergenti, valorizzando la dimensione educativa quale leva strategica per lo sviluppo dell'innovazione²¹¹.

L'Emilia-Romagna, invece, ha adottato un approccio maggiormente orientato allo sviluppo industriale e alla promozione della partecipazione pubblica nei processi di innovazione tecnologica. In questo contesto si colloca il bando regionale per i "Progetti strategici di innovazione delle filiere produttive", volto a sostenere iniziative che prevedano l'adozione di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale. Attraverso tale strumento, la Regione intende incentivare attività di ricerca e sviluppo industriale, riconoscendo l'IA come fattore chiave per la competitività e la modernizzazione del sistema produttivo regionale²¹².

Accanto a queste misure, l'Emilia-Romagna ha avviato un percorso pilota di co-progettazione del Piano formativo regionale triennale per la partecipazione, denominato "TrasFormAzioni". L'iniziativa persegue un duplice obiettivo: da un lato, sperimentare l'utilizzo di tecnologie e metodologie innovative per favorire la partecipazione attiva dei cittadini ai processi decisionali pubblici; dall'altro, rafforzare il senso di cittadinanza attiva attraverso il coinvolgimento diretto di una pluralità di attori, inclusi i dipendenti della pubblica amministrazione e la società civile. La scelta della co-progettazione come metodo di lavoro evidenzia, in tal senso, la volontà di promuovere forme di democrazia partecipativa supportate dagli strumenti digitali²¹³.

Il confronto tra le strategie adottate dalla Toscana, da un lato, e dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna, dall'altro, consente di cogliere con chiarezza i tratti distintivi dei diversi modelli di intervento nel settore dell'intelligenza artificiale. Mentre Lombardia ed Emilia-Romagna hanno optato per un approccio flessibile e pragmatico, fondato su una combinazione di strumenti amministrativi – quali accordi, bandi di finanziamento e progetti sperimentali – e su meccanismi di incentivazione della co-progettazione e dell'innovazione, la Toscana ha scelto una via del tutto peculiare nel panorama regionale italiano, disciplinando organicamente la materia mediante una legge regionale.

Rispetto a quanto si è finora detto, merita di essere citata la legge regionale della

211 Regione Lombardia: *Linee guida per un uso consapevole e libero dell'intelligenza artificiale generativa* (<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/istruzione/intelligenza-artificiale-nella-didattica/intelligenza-artificiale-nella-didattica>).

212 Programma regionale – Fondo europeo di sviluppo regionale FESR (fesr.regione.emilia-romagna.it).

213 Percorso Pilota dell'Emilia-Romagna (Open Government Italia).

Puglia 14 aprile 2025, n. 4, intitolata *Misure di promozione in materia di innovazione aperta e intelligenza artificiale e disposizioni varie*. La legge pugliese è volta a promuovere lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale nel tessuto socio-economico e istituzionale regionale. La normativa favorisce un modello di *open innovation* che incoraggia la collaborazione tra imprese, università, centri di ricerca, startup, pubbliche amministrazioni e cittadini, con l'obiettivo di stimolare lo scambio di conoscenze, l'adozione di soluzioni innovative e il rafforzamento delle competenze tecnologiche sul territorio. La legge prevede la creazione di strumenti digitali e piattaforme di supporto per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di innovazione, la promozione dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, il sostegno alle imprese nella diffusione e applicazione dell'IA e la definizione di un'agenda strategica triennale per individuare priorità e aree di intervento regionali. La legge istituisce inoltre *hub* territoriali per l'innovazione e un centro di competenza regionale per l'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi pubblici e potenziare la competitività del sistema produttivo pugliese in linea con il quadro normativo europeo.

La scelta toscana di adottare un approccio strutturato e vincolante, volto a definire in modo sistematico principi, assetti di governance e strumenti di attuazione dell'innovazione digitale, risponde all'esigenza di garantire certezza giuridica e uniformità d'azione. In tal modo, il legislatore regionale ha inteso delineare un quadro regolatorio stabile per lo sviluppo e l'adozione dell'intelligenza artificiale, in coerenza con le direttrici europee e nel rispetto del quadro costituzionale italiano.

Questa divergenza metodologica riflette, in ultima analisi, differenti concezioni del ruolo della regolazione nell'ambito dell'IA. Il modello toscano, di natura legislativa, assicura maggiore stabilità e prevedibilità, ma potrebbe rivelarsi meno adattabile alla rapidità dell'evoluzione tecnologica. Al contrario, i modelli lombardo ed emiliano-romagnolo privilegiano la sperimentazione e la flessibilità, consentendo un aggiornamento più agile delle politiche pubbliche in risposta ai mutamenti del settore. Resta dunque aperta la questione circa quale tra queste strategie risulterà maggiormente efficace nel lungo periodo: se la certezza giuridica offerta dalla normazione regionale o la capacità di adattamento garantita dagli strumenti amministrativi e programmatori.

7. Conclusioni

Il rapporto ha analizzato l'evoluzione del diritto all'informazione e della libertà di espressione nel sistema digitale, sottolineando quanto le trasformazioni tecnologiche incidano sulle categorie tradizionali del costituzionalismo democratico. Dall'analisi emerge con chiarezza che lo spazio digitale non può più essere considerato un ambiente neutrale o meramente tecnico, ma sia sempre più da considerare come uno spazio a rilevanza costituzionale, nel quale si esercitano diritti fondamentali e si ridefiniscono rapporti di potere tra soggetti pubblici e privati²¹⁴.

Nella prima parte del lavoro, l'inquadramento costituzionale ha evidenziato la necessità di aggiornare le categorie interpretative classiche alla luce dei processi di "datificazione" e di crescente svolgimento delle attività sociali su piattaforme. I principi emergenti di giustizia dei dati, trasparenza algoritmica e controllo umano si affermano come nuovi parametri di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali nello spazio digitale. Essi non si pongono in alternativa ai diritti di libertà già riconosciuti, ma ne rappresentano un'evoluzione necessaria, funzionale a preservarne l'effettività in un contesto segnato da asimmetrie informative, concentrazione del potere economico e opacità tecnologica.

La riflessione sulla libertà di espressione ha mostrato come l'art. 21 della Costituzione conservi una perdurante centralità, pur rivelando limiti strutturali nel confrontarsi con un sistema informativo dominato da piattaforme digitali private e dalle dimensioni globali. La libertà di manifestazione del pensiero, nel contesto digitale, risulta condizionata da meccanismi di selezione, personalizzazione e amplificazione dei contenuti che sfuggono al controllo democratico e che incidono sul pluralismo informativo e sul diritto di critica. In tale scenario, il mercato delle idee appare sempre meno regolato da dinamiche concorrenziali aperte e sempre più influenzato da logiche algoritmiche orientate alla massimizzazione dell'attenzione e del profitto.

La seconda parte del rapporto ha ricostruito la cornice normativa europea, mettendo in evidenza come l'Unione europea abbia progressivamente assunto un ruolo centrale nella regolazione del sistema informativo digitale. Il sistema normativo re-

214 Il rapporto non ha potuto tenere conto, per ragioni di tempistica, dell'impatto complessivo della legge 23 settembre 2025, n. 132 contenente disposizioni e deleghe al Governo in materia d'intelligenza artificiale. Di alcune innovazioni introdotte dalla legge n. 132/2025 si è dato conto *supra* (v. il par. 3.4). In questa sede ci si limita a segnalare che l'art. 5 della legge, recante principi in materia di sviluppo economico, assegna compiti promozionali e d'indirizzo allo Stato e alle altre autorità pubbliche.

alizzato attraverso il *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act*, lo *European Media Freedom Act* e l'*AI Act*, si configura come un vero e proprio diritto pubblico europeo dell'economia digitale che ambisce a realizzare un rinnovato equilibrio tra libertà economiche e diritti fondamentali. Tale intervento normativo segna il superamento del paradigma dell'autoregolazione, sostituito da modelli di co-regolazione e da obblighi giuridicamente vincolanti fondati su un approccio basato sul rischio.

Particolare rilievo assume, in questo contesto, la disciplina delle piattaforme digitali, che non sono più considerate meri intermediari tecnici, ma soggetti dotati di responsabilità specifiche nella gestione dello spazio informativo. Il principio dell'assenza di un obbligo generale di sorveglianza continua a costituire un pilastro dell'ordinamento europeo, ma viene affiancato da un regime di responsabilità graduata che tiene conto del ruolo attivo delle piattaforme nella moderazione e nella promozione dei contenuti. Ne deriva una ridefinizione della nozione stessa di neutralità tecnologica, sempre più difficile da sostenere alla luce delle pratiche effettivamente adottate dagli operatori dominanti.

L'analisi del servizio pubblico radiotelevisivo e dello *European Media Freedom Act* ha messo in luce una tensione strutturale tra la persistenza di modelli regolativi pensati per i media tradizionali e la centralità assunta dalle piattaforme digitali nella formazione dell'opinione pubblica. Se il servizio pubblico continua a svolgere una funzione essenziale di garanzia del pluralismo, esso appare sempre più come uno spazio specializzato, la cui efficacia dipende dalla capacità di ridefinire la propria missione in un ambiente informativo frammentato e dominato da attori privati globali.

Le sezioni dedicate alla partecipazione politica e all'attività dei partiti nello spazio digitale hanno evidenziato come le tecnologie di profilazione, il *micro-targeting* e le *filter bubble* incidano in modo significativo sui processi democratici, senza che a tali trasformazioni corrisponda, allo stato attuale, una regolazione adeguata. La comunicazione politica online si colloca in un'area di parziale scopertura normativa, nella quale il rischio di condizionamento dell'opinione pubblica non è compensato da strumenti di trasparenza e di controllo comparabili a quelli previsti per la comunicazione commerciale.

Particolarmente rilevante è, infine, l'impatto dell'intelligenza artificiale sull'informazione e sulla libertà di espressione. L'*AI Act* rappresenta un tentativo ambizioso di coniugare innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali, introducendo un modello regolatorio fondato sulla supervisione umana e sulla responsabilizzazione degli operatori. Tuttavia, il ricorso a strumenti di normazione tecnica e a forme di autoregolazione assistita solleva interrogativi sulla legittimazione democratica dei processi decisionali e sul rischio di una progressiva delega di funzioni pubbliche a soggetti privati.

Nel complesso, il rapporto mostra come la regolazione dello spazio digitale costituisca oggi una delle principali sfide per il costituzionalismo contemporaneo. L'obiet-

tivo non può essere quello di arrestare l'innovazione tecnologica, ma di ricondurla entro un quadro di garanzie democratiche, capace di assicurare che l'evoluzione dei media digitali non comprometta il pluralismo, la libertà di espressione e la qualità del dibattito pubblico. In tale prospettiva, il livello europeo e quello territoriale sono chiamati a interagire in modo sempre più stretto, affinché la tutela dei diritti fondamentali nello spazio digitale non resti un principio astratto, ma trovi concreta attuazione nelle pratiche regolative e istituzionali.

Sulla base di quanto si è detto in questo rapporto, si ritiene di poter formulare alcune raccomandazioni conclusive, destinate, rispettivamente, al CORECOM e al Consiglio regionale della Toscana.

Con riguardo alle raccomandazioni per il CORECOM Toscana, si ritiene opportuno, in primo luogo, operare per il rafforzamento del ruolo dell'organo come presidio territoriale della libertà d'informazione nello spazio digitale. Alla luce della crescente incidenza delle piattaforme digitali sull'esercizio della libertà di espressione e sul pluralismo informativo, si raccomanda di valorizzare il CORECOM quale interfaccia istituzionale di prossimità tra cittadini, media e autorità nazionali ed europee. In particolare, il CORECOM potrebbe consolidare la propria funzione di osservatorio sulle dinamiche locali dell'informazione digitale, contribuendo all'emersione di criticità che difficilmente trovano rappresentazione a livello centrale.

Occorre, in secondo luogo, sviluppare attività di monitoraggio e studio dei meccanismi di moderazione e selezione dei contenuti. Considerato il rilievo costituzionale assunto dai processi algoritmici di selezione, raccomandazione e rimozione dei contenuti, si suggerisce di promuovere attività di analisi qualitativa sulle prassi di moderazione adottate dalle piattaforme, con particolare attenzione ai loro effetti sul diritto di critica, sull'informazione di interesse pubblico e sulla comunicazione politica a livello regionale e locale.

In terzo luogo, è il caso di riflettere sulla promozione d'iniziative di educazione alla cittadinanza digitale e alla consapevolezza informativa. In coerenza con i principi di giustizia dei dati, trasparenza algoritmica e controllo umano messi in luce dal rapporto, il CORECOM potrebbe intensificare programmi di alfabetizzazione digitale, rivolti non solo agli utenti più giovani, ma anche agli operatori dell'informazione, agli amministratori locali e ai soggetti impegnati nella comunicazione politica. Tali iniziative dovrebbero mirare a rendere maggiormente comprensibili i meccanismi di profilazione, micro-targeting e personalizzazione dei contenuti.

La quarta raccomandazione per il CORECOM pone l'accento sulla necessità di favorire il coordinamento con le autorità nazionali competenti e con le reti europee. Alla luce della crescente integrazione del diritto europeo dei media e dei servizi digitali (DSA, EMFA, AI Act), si raccomanda di rafforzare il coordinamento strutturato con AGCOM e con gli organismi europei di riferimento, anche attraverso la partecipa-

zione a reti, tavoli tecnici e scambi di buone pratiche, al fine di garantire un'applicazione coerente e uniforme delle nuove discipline.

È opportuno, poi, valorizzare il servizio pubblico radiotelevisivo, spazio qualificato di pluralismo. In un ecosistema informativo dominato da logiche algoritmiche e commerciali, il CORECOM potrebbe promuovere una riflessione continua sul ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo regionale e locale, incoraggiando pratiche che ne rafforzino l'indipendenza editoriale, la funzione di garanzia del pluralismo e la capacità di intercettare i nuovi pubblici digitali, anche in attuazione dei principi affermati dallo *European Media Freedom Act*.

Occorre integrare il tema dell'intelligenza artificiale nelle attività consultive e d'indirizzo svolte dal CORECOM. Alla luce dell'impatto crescente dei sistemi di intelligenza artificiale sulla produzione e diffusione dei contenuti informativi, si raccomanda di includere stabilmente la dimensione dell'IA nelle attività di studio, consulenza e proposta del CORECOM, con particolare riferimento ai profili di trasparenza, supervisione umana e tutela dei diritti fondamentali, anche in raccordo con l'attuazione della legge regionale toscana n. 57/2024.

Da ultimo, si raccomanda al CORECOM di promuovere un approccio di co-regolazione partecipata a livello regionale. Si suggerisce, cioè, di valorizzare il ruolo del CORECOM come luogo di mediazione e confronto tra istituzioni, piattaforme, operatori dei media, società civile e mondo accademico, favorendo modelli di co-regolazione e soft regulation coerenti con l'impostazione europea e capaci di adattarsi alle specificità del contesto territoriale toscano.

Le altre raccomandazioni sono invece rivolte al Consiglio regionale della Toscana. Occorre, in primo luogo, consolidare il ruolo della Regione come livello di attuazione dei principi europei nello spazio digitale. Data l'emersione di un diritto pubblico europeo del sistema digitale, si raccomanda che la Regione Toscana continui a esercitare una funzione di attuazione integrativa e non meramente esecutiva delle discipline europee (DSA, EMFA, AI Act), valorizzando gli spazi lasciati alla normazione territoriale in materia di diritti fondamentali, cittadinanza digitale e qualità dell'informazione.

In secondo luogo, dovrà essere rafforzato l'approccio "costituzionale" alle politiche regionali in tema d'innovazione digitale. Il legislatore regionale è chiamato a evitare una visione esclusivamente tecnologica o competitiva dell'innovazione, orientando le politiche pubbliche digitali alla tutela di valori costituzionali quali pluralismo informativo, uguaglianza sostanziale, partecipazione democratica e libertà di espressione. In tale prospettiva, l'innovazione digitale dovrebbe essere trattata come ambito trasversale di garanzia dei diritti, e non solo come leva di sviluppo economico.

In terzo luogo, i principi di giustizia dei dati, trasparenza algoritmica controllo umano dovrebbero essere stabilmente integrati nelle politiche regionali, per le quali

dovrebbero fungere da criteri-guida. Questo dovrà avvenire, in particolare: nella progettazione e nell'uso di sistemi digitali e di intelligenza artificiale da parte delle amministrazioni regionali; nella valutazione dell'impatto delle tecnologie digitali sui diritti fondamentali; nei rapporti con soggetti privati che operano come fornitori di servizi digitali.

Occorre promuovere strumenti regionali di valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali. Considerata la centralità assunta dalle piattaforme e dai sistemi algoritmici nella selezione delle informazioni, si raccomanda di valutare l'introduzione di meccanismi di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto delle politiche digitali regionali sui diritti fondamentali, in particolare sulla libertà di informazione, sul diritto di critica e sul pluralismo.

Occorre rafforzare la tutela del pluralismo informativo a livello locale. Il legislatore regionale è invitato a considerare il pluralismo informativo non solo come valore astratto, ma come obiettivo concreto delle politiche regionali, anche attraverso il sostegno all'informazione locale e di prossimità, il rafforzamento del ruolo del servizio pubblico e dei media territoriali e l'attenzione agli effetti distorsivi delle piattaforme digitali sulla visibilità dei contenuti di interesse pubblico locale.

È opportuno intervenire sulla dimensione digitale della partecipazione politica. Alla luce delle criticità emerse in tema di *micro-targeting*, profilazione e *filter bubble*, si raccomanda che la Regione Toscana promuova iniziative normative e programmatiche volte a garantire trasparenza e correttezza nella comunicazione politica online, soprattutto nei contesti di consultazione, partecipazione e deliberazione promossi a livello regionale e locale.

Ancora, al Consiglio regionale si raccomanda di valorizzare il CORECOM come snodo tra regolazione europea e territorio. Si raccomanda di rafforzare, anche sul piano normativo e organizzativo, il ruolo del CORECOM Toscana quale presidio territoriale della regolazione del sistema informativo, favorendone il coinvolgimento sistematico nell'attuazione delle politiche regionali sul digitale, nelle attività di monitoraggio e studio e nei processi consultivi e di elaborazione normativa regionale.

È particolarmente opportuno promuovere modelli di co-regolazione e partecipazione multilivello. Coerentemente con l'approccio europeo, il legislatore regionale dovrebbe favorire forme di co-regolazione che coinvolgano istituzioni, società civile, mondo accademico, operatori dei media e piattaforme digitali, evitando sia modelli puramente autoregolativi sia interventi rigidamente centralizzati.

Da ultimo, si raccomanda d'investire in educazione alla cittadinanza digitale come politica strutturale. A questo proposito, il rapporto suggerisce di considerare l'educazione alla cittadinanza digitale e informativa come politica pubblica strutturale, da integrare stabilmente nelle competenze regionali in materia di istruzione, formazione e cultura, al fine di rafforzare la capacità critica dei cittadini e la resilienza democratica del sistema informativo.

Bibliografia

- A. Adinolfi, *L'intelligenza artificiale tra rischi di violazione dei diritti fondamentali e sostegno alla loro promozione: considerazioni sulla (difficile) costruzione di un quadro normativo dell'Unione*, in A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, Il Mulino, 2022.
- M. Ainis, *Il regno dell'Uroboro. Benvenuti nell'era della solitudine di massa*, Milano, La nave di Teseo, 2018.
- L. Ammannati, *Regolatori e supervisor nell'era digitale: ripensare la regolazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2023.
- B. Baade, *The ECtHR's Role as a Guardian of Discourse. Safeguarding a Decision-Making Process Based on Well-Established Standards, Practical Rationality, and Facts*, in *Leiden Journal of International Law*, 2, 2018.
- F. Bagni, *La sandbox regolamentare e la sfida a tema cybersecurity: dall'Artificial Intelligence Act al Cyber Resilience Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2023.
- J.M. Balkin, *Old-School/New-School Speech Regulation*, in *Harvard Law Review*, Vol. 127, 8, 2014.
- M. Barberis, G. Giacomini, *La neo-intermediazione populista. Popolo, istituzioni, media*, in *Teoria politica. Nuova serie*, X, 2020.
- P. Barile, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974.
- A. Barone, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *Review of Digital Administration & Law - ERDAL*, 2020.
- M. Bassini, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, Aracne, 2019.
- M. Bassini, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali: considerazioni preliminari*, in M. Biasi (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè, 2024.
- G. Bellomo, *Metodo democratico, partiti politici, nuove tecnologie e basi giuridiche per il trattamento dei dati personali: alcuni spunti di riflessione*, in *DPCE online*, 1, 2021.

- M. Betzu, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- M. Betzu, *I baroni del digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- M. Betzu, G. Demuro, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media Laws*, 1, 2020.
- L. Bianchi, *La dimensione costituzionale del servizio pubblico radiotelevisivo e multimediale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.
- J. Black, *Rules and regulations*, Oxford, OUP, 1997.
- R. Bommasani *et al.*, *On the Opportunities and Risks of Foundation Models*, arXiv, 2022.
- R. Borrello, *Par condicio e Radiotelevisione, I, Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Torino, Giappichelli, 2007.
- A. Bradford, *Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- R. Brownsword, *Rethinking Law, Regulation, and Technology*, London, Edward Elgar Publishing, 2022.
- M.C. Buiten, *The Digital Services Act From Intermediary Liability to Platform Regulation*, in *JIPITEC*, 12, 2021.
- T. Buocz, S. Pfothenauer, I. Eisenberger, *Regulatory sandboxes in the AI Act: Reconciling innovation and safety?*, in *Law, Innovation and Technology*, 2, 2023.
- M. Busuioc, D. Curtin, M. Almada, *Reclaiming transparency: contesting the logics of secrecy within the AI Act*, in *European Law Open*, 2022.
- G. Caggiano, *La proposta di Digital Service Act per la regolazione dei servizi e delle piattaforme online nel diritto dell'Unione europea*, in *AISDUE, Focus Servizi e piattaforme digitali*, 1, 2021.
- L. Califano, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *Federalismi.it*, 7 agosto 2019.
- M. Calise, F. Musella, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.
- S. Calzolaio, *Protezione dei dati personali (ad vocem)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, (vol. aggiornamento), Torino, Utet, 2017.
- B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle moderne democrazie*, in *Federalismi.it*, 9, 2017.
- D. Cardon, *Che cosa sognano gli algoritmi? Le nostre vite al tempo dei big data*, Milano, Mondadori Università, 2016.

- A. Cardone, *“Decisione algoritmica” vs decisione politica? A.I. Legge Democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- A. Cardone, *Pena detentiva per la diffamazione e funzione democratica della libertà di espressione: quid iuris oltre il caso della professione giornalistica?*, in *Consulta online*, 1, 2022.
- P. Caretti, A. Cardone, *Diritto dell’informazione e comunicazione nell’era della convergenza*, Bologna, il Mulino, 2019.
- C. Caruso, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, BUP, 2014
- C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023.
- C. Casonato, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fascicolo speciale, 2019.
- M. Castellaneta, *Le iniziative dell’Unione europea per garantire la libertà di stampa: la proposta di direttiva contro le azioni bavaglio*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell’Unione Europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- M. Cazzaniga, *Una nuova tecnica (anche) per veicolare disinformazione: le risposte europee ai deepfakes*, in *Rivista di diritto dei media*, 1, 2023.
- L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- P. Chiara, F. Galli, *Normative Considerations on Impact Assessments in EU Digital Policy*, in *Media Laws*, 1, 2024.
- M. Chiavario, *I rapporti giustizia-“media” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Il Foro italiano*, 7/8, 2010, pt. V.
- C.A. Ciaralli, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Politica del diritto*, 3, 2019.
- L. Ciliberti, *DSA e EMFA: speciale responsabilità delle piattaforme online e tutela della libertà dei media*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024.
- Y.M. Citino, *Verso l’European Media Freedom Act: la strategia europea contro le minacce al pluralismo e all’indipendenza dei media da una prospettiva de iure condendo*, in *Media Laws*, 1, 2022.
- Y.M. Citino, *European Media Freedom Act and the Jigsaw of the “Parliamentarized” Italian RAI: Depoliticizing Italy’s Public Service Media Amid New EMFA-Driven Reform Proposals*, in *Verfassungsblog*, 21 ottobre 2024.

- M.D. Cole, *Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act (EMFA) of the European Union*, in *University of the Pacific Law Review*, vol. 55, 2, 2024.
- G.L. Conti, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4, 2018.
- G.L. Conti, *Il condizionamento dell'opinione pubblica in campo politico ed economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2025.
- M. Cristarella Oristano, *L'Unione europea e la tutela dei diritti fondamentali nel settore delle media alla luce dello European Media Freedom Act*, in *Eurojus*, 4, 2025.
- M. Cuniberti, *Potere e libertà nella rete*, in *MediaLaws*, 2, 2018.
- S. Curreri, G. Stegher, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, 23, 2018.
- A. D'Aloia, *Il diritto verso "il mondo nuovo". Le sfide dell'Intelligenza artificiale*, in *BioLaw Journal*, 1, 2019.
- A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022.
- A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- R. De Caria, *The European Constitutional Traditions on Freedom of Expression. A Comparative Assessment*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2022.
- G. De Gregorio, *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.
- G. De Gregorio, P. Dunn, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *Common Market Law Review*, 2, 2022.
- G. De Gregorio, S. Demkova, *The Constitutional Right to an Effective Remedy in the Digital Age: A Perspective from Europe*, in *European Yearbook of Constitutional Law 2023*, Den Haag, Springer Nature, 2024.
- V. De Luca, O. Pollicino, D. Angelini, F. Paolucci, A. Dorigoni, *Human Oversight come presidio di responsabilità: linee guida emerse dal secondo incontro della Cabina di Regia sull'Intelligenza Artificiale*, 10 novembre 2025.
- G. De Minico, *About the regulation of Internet: constitutional issues, models and challenges*, in *Libertà in Rete. Libertà dalla rete*, Torino, Giappichelli, 2020.
- G. De Minico, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Rivista AIC*, 2, 2024.
- G. De Minico, *Le fonti del diritto: Un argine all'intelligenza artificiale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2025.

- L. Dencik, A. Hintz, J. Cable, *Towards data justice? The ambiguity of anti-surveillance resistance in political activism*, in *Big Data & Society*, 2, 2016.
- G. Di Cosimo, *Personale e digitale. Le metamorfosi del partito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 gennaio 2019.
- G. Di Cosimo, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021.
- F. Donati, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione Europea. Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- F. Donati, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in O. Pollicino, F. Donati, G. Finocchiaro, F. Paolucci (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2025.
- F. Donati, *La protezione dei diritti fondamentali nel regolamento sull'intelligenza artificiale*, in *Rivista AIC*, 1, 2025.
- M. Dragomir, M. Rodríguez Castro, M. Aslama Horowitz, *Public Service Media and Platformization: What Role Does EU Regulation Play?*, in *Journalism and Media*, 5, 2024.
- J. Ellul, *La tecnica rischio del secolo*, Milano, Giuffrè, 1969.
- C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958.
- M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in *Rivista di BioDiritto*, 1, 2019.
- H. Fenwick, *Media freedom of expression at the Strasbourg Court: Current predictability of the standard of protection offered*, in H. Tumber, S. Waisbord (a cura di), *The Routledge Companion to Media and Human Rights*, Abingdon, Routledge, 2017.
- G. Finocchiaro, *The regulation of artificial intelligence*, in *AI & Society*, Vol. 39, 2024.
- L. Floridi, *La quarta rivoluzione: come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2017
- B. Fragasso, *Profili penalistici della legge sull'intelligenza artificiale: osservazioni a prima lettura*, in *Sistema penale*, 10, 2025.
- T.E. Frosini, *Apocalittici o integrati. La dimensione costituzionale della società digitale*, Modena, Mucchi editore, 2021.

- C. Geiger, V. Iaia, *Generative AI, Digital Constitutionalism and Copyright: Towards a Statutory Remuneration Right Grounded in Fundamental Rights*, in *MediaLaws*, 19 ottobre 2023, <https://www.medialaws.eu/generative-ai-digital-constitutionalism-and-copyright-towards-a-statutory-remuneration-right-grounded-in-fundamental-rights/>.
- A. Genovese, *Profili di public e private enforcement dei divieti di pratiche commerciali scorrette. Anche con riferimento ai settori regolati*, in *Giurisprudenza commerciale*, 5, 2022.
- P. Gerbaudo, *The Digital Party. Political Organization and Online Democracy*, London, Pluto Press, 2018.
- G. Giacomini, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, Meltemi, 2018
- M.C. Girardi, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi.it*, 17, 2024.
- T.F. Giupponi, *Il governo nazionale della cybersicurezza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2024.
- A. Gorgoni, *La prima relazione annuale dell'AGCOM quale Coordinatore dei servizi digitali ai sensi del DSA*, in *Persona e Mercato*, 3, 2025.
- M. Gornet, W. Maxwell, *The European approach to regulating AI through technical standards*, in *Internet Policy Review*, 13, 2024.
- M. Goswami, *Algorithms and Freedom of Expression*, in W. Barfield (a cura di), *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020
- O. Grandinetti, *Quale nozione di pluralismo nell'EMFA?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024.
- G. Grasso, *Social network, partiti politici e lotta per il potere*, in *Media Laws*, 1, 2020.
- S. Heidebrecht, *Platform Accountability in the European Union: The Cases of Data Protection and Digital Services Regulation*, in *Politique européenne*, 81, 2023.
- M. Hildebrandt, *Smart Technologies and the End(s) of Law. Novel Entanglements of Law and Technology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.
- M. Hildebrandt, *Legal Personhood for AI?*, in M. Hildebrandt (a cura di), *Law for Computer Scientists and Other Folk*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- A. Hintz, J. Redden, E. Treré, *Exploring Data Justice: Conceptions, Applications and Directions*, in *Information, Communication & Society*, 7, 2019,

- C. Holtz-Bacha, *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, in *European Journal of Communication*, 1, 2024.
- V. Iaia, *The regulatory road to the European Media Freedom Act: opportunities and challenges ahead*, in *Media Laws*, 1, 2023.
- E. Laidlaw, *Private Power, Public Interest: An Examination of Search Engine Accountability*, in *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 17, 1, 2008.
- O. Lobel, *The Law of the Platform*, in *Minnesota Law Review*, 101, 2016.
- E. Longo, *I processi decisionali automatizzati e il diritto alla spiegazione*, in F. Donati, A. Pajno, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? Amministrazione, responsabilità, giurisdizione*, Bologna, il Mulino, 2022.
- E. Longo, *La ricerca di un'antropologia costituzionale della società digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2023.
- E. Longo, *La disciplina del "rischio digitale"*, in F. Pizzetti et al. (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024.
- A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in A. Lucarelli (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023.
- A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, 3, 2025.
- M. Mancosu, *Populism, Emotionalized Blame Attribution and Selective Exposure in Social Media. A Comparative Analysis of Italy and UK*, in *Comunicazione politica*, 1, 2018.
- M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta (6 marzo 2012)* in *Rivista AIC*, 1, 2012.
- M. Manetti, *Libertà di manifestazione del pensiero e anonimato in rete*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2014.
- M. Manetti, *Regolare Internet*, in *Media Laws*, 2, 2020.
- M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023.
- B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, New York, 1997.
- K. Manheim, L. Kaplan, *Artificial Intelligence: Risks to Privacy and Democracy*, in *Yale Journal of Law and Technology*, vol. 21, 2019.

- B. Marchetti, *La regolazione europea del mercato dell'intelligenza artificiale*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2024.
- F. Marina, *L'intelligenza artificiale alla prova: i diritti dei consumatori e il programma Claudette*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2022.
- P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 2, 2018.
- T.M. Massaro, H. Norton, *Artificial intelligence and the First Amendment*, in W. Barfield, U. Pagallo (a cura di), *Research Handbook on the Law of Artificial Intelligence*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2018
- R. Mastroianni, *I nuovi confini della libertà di informazione nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2025.
- R. Mastroianni, F. Ferraro (a cura di), *Libertà di informazione e diritto dell'Unione europea, Le nuove sfide a tutela della democrazia e del pluralismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- A. Mastromarino, *Formazioni culturali e conflitti identitari. Oltre l'accomodamento per praticare il pensiero complesso*, in *Rivista AIC*, 3, 2025.
- G. Matucci, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in *federalismi.it*, 23, 2024.
- A. Merlino, *Regulatory Sandbox. Una prospettiva ordinamentale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- S. Minà, *Il regolamento Netflix e il libero accesso ai servizi a contenuto digitale*, in *Contratto Impresa Europa*, 1, 2018.
- N. Mishra, B. Agrawal, *Transparency and Accountability in the Digital Services Act*, in SSRN, 1 settembre 2025 (su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5671992).
- R. Montaldo, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019.
- R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *Media Laws*, 1, 2020.
- L. Montesanto, *L'innovazione digitale e la regolamentazione regionale: la legge della regione toscana n. 57 del 2024*, 2025 (su <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-rubriche/archivio-rubriche-2025/595-fonti-delle-regioni-ordinarie/4709-osf-1-2025-regord3>).
- M. Monti, *Regolazione del discorso pubblico online e processi costituzionali di integrazione. Una comparazione UE-USA*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

- A. Morelli, O. Pollicino, *Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace*, in *American Journal of Comparative Law*, 68, 2021.
- L. Morlino, M. Sorice (a cura di), *L'illusione della scelta*, Roma, Luiss University Press, 2021.
- G. Muto, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *Media Laws*, 3, 2022.
- N. Negroponte, *Being Digital*, New York, Alfred A. Knopf, 1995.
- C. Novelli, F. Casolari, P. Hacker, G. Spedicato, L. Floridi, *Generative AI in EU Law: Liability, Privacy, Intellectual Property, and Cybersecurity*, in *Computer Law & Security Review*, 55, 2024.
- F. Nunziata, *Il platform leader*, in *Rivista di Digital Politics*, 1, 2021.
- A. Ogus, *Rethinking self-regulation*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 15, 1995.
- J. Oster, *European and International Media Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- A. Pace, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero come situazione giuridica soggettiva*, in A. Pace, M. Manetti (a cura di), *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2006.
- S. Pagliantini, *In memoriam del consumatore medio*, in *Europa e diritto privato*, 1, 2021.
- D. Palano, *La democrazia alla fine del "pubblico". Sfiducia, frammentazione, polarizzazione: verso una "bubble democracy"?*, in *Governare la paura*, 4, 2019.
- M. Palmirani, S. Sapienza, *Big Data, Explanations and Knowability*, in *Ragion Pratica*, 2, 2021.
- F. Palmiotto, *The AI Act Roller Coaster: How Fundamental Rights Protection Evolved in the EU Legislative Process*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2, 2025.
- F. Palmiotto, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, vol. 25, 2, 2024.
- F. Paolucci, *Due process of Artificial Intelligence: a challenge for the protection of fundamental rights*, in M. Franzosi, O. Pollicino, G. Campus (a cura di), *Digital Single Market and Artificial Intelligence: Ai Act and Intellectual Property in the Digital Transition*, Roma, Aracne, 2024.
- F. Paolucci, *Shortcomings of the AI Act: Evaluating the New Standards to Ensure the Effective Protection of Fundamental Rights*, in *Verfassungsblog*, 14 marzo 2024 (su <https://verfassungsblog.de/shortcomings-of-the-ai-act/>).

- F. Paolucci, *From Global Standards to Local Safeguards: The AI Act, Biometrics, and Fundamental Rights*, in SSRN, 1 agosto 2024 (su https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4929132).
- A. Papa, «*Democrazia della comunicazione*» e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, Focus Democrazia diretta vs. Democrazia rappresentativa n. 1, 2017.
- A. Papa, «*Democrazia della comunicazione*» e formazione dell'opinione pubblica, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2018.
- G. Papa, *Nuovi limiti alla libertà della manifestazione del pensiero e privatizzazione della censura*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2024.
- E. Pariser, *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from you*, New York, Penguin Press, 2011.
- L. Parona, *L'istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2021.
- G.M. Parsons, *Fighting for Attention: Democracy, Free Speech, and the Marketplace of Ideas*, in *Minnesota Law Review*, vol. 104, 2020.
- F. Paruzzo, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.
- I. Pellizzone, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2020.
- M. Pietrangelo, *Per un modello nazionale di cybersicurezza cooperativa e resilienza collaborativa*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1, 2024.
- A. Pin, *Non esiste la "pallottola d'argento": l'Artificial Face Recognition al vaglio giudiziario per la prima volta*, in *DPCE Online*, 4, 2020.
- C. Pinelli, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea*, in C. Pinelli, U. Ruffolo (a cura di), *I diritti nelle piattaforme*, Torino, Giappichelli, 2023.
- C. Pinelli, *Poteri e diritti nelle piattaforme. Problemi di una prospettiva costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2, 2024.
- G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media Laws*, 1, 2018.
- F. Pizzetti, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, 21, 2008.
- D. Poletti, *Il controllo dell'interessato e la strategia europea sui dati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023.
- O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023.

- O. Pollicino, *Regolazione e innovazione tecnologica nell'ordinamento della rete*, in *Rivista AIC*, 2, 2025.
- O. Pollicino, F. Paolucci, *AI Act e diritti fondamentali*, in *Civiltà della Macchine*, 2, 2024.
- L. Parcu, E. Brogi, *Research Handbook on EU Media Law and Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021.
- A. Purpura, *Private enforcement delle pratiche commerciali scorrette*, in *Europa e diritto privato*, 4, 2023.
- S. Quattrocchio, *Deepfake e fine della tipicità probatoria? Fatto, prova e giudizio penale a confronto con la realtà delle immagini sintetiche*, in *La legislazione penale*, 31 luglio 2025.
- S. Ranchordás, *Experimental Regulations for AI: Sandboxes for Morals and Mores*, in *Morals + Machines*, 1, 2021.
- R. Razzante, *Il sistema dei media tra pluralismo, indipendenza e trasparenza. Compatibilità del quadro giuridico nazionale italiano con le norme dell'European Media Freedom Act (EMFA)*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2023.
- J.M. Reyes, *Social network, polarizzazione e democrazia: dall'entusiasmo al disincanto*, in E. Vitale, F. Cattaneo (a cura di), *Web e società democratica. Un matrimonio difficile*, Torino, Accademia University Press, 2018.
- G.M. Riccio, *Intelligenza artificiale e regulatory sandbox: prime osservazioni critiche*, in S. Scagliarini, I. Senatori (a cura di), *Lavoro, impresa e nuove tecnologie dopo l'AI Act*, Modena, Fondazione Marco Biagi, 2024.
- P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006.
- I. Rivera, *La rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2017.
- A. Ruggeri, *"Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*, in *Consulta Online*, 2, 2018.
- G. Schlag, *European Union's Regulating of Social Media: A Discourse Analysis of them Digital Services Act*, in *Politics and Governance*, Vol. 11, 3, 2023.
- J. Schroder, E. Sparks Ringel, *Transparency requirements and the marketplace of ideas*, in T. Hoffmeister, M. Bromberg (a cura di), *Research Handbook on Social Media and the Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2025.
- F. Scuto, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Diritto costituzionale*, 3, 2019.
- A.M. Sears, *Algorithmic Speech and Freedom of Expression*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 53(4), 2020

- A. Simoncini, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. Cavallo Perin, D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- A. Simoncini, Art. 22, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Milano, Giuffrè, 2021.
- A. Simoncini, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2022.
- V. Štětka et al., *Have people 'had enough of experts'? The impact of populism and pandemic misinformation on institutional trust in comparative perspective*, in *Information, Communication & Society*, 6, 2025.
- C.R. Sunstein, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, trad. it., Bologna, il Mulino, 2003.
- C.R. Sunstein, *Why societies need dissent*, London, Harvard University Press, 2003.
- C.R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- C. Sunstein, *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017.
- C. Sunstein, *Artificial Intelligence and the First Amendment*, in *The George Washington Law Review*, Vol. 92, 6, 2024.
- L. Taylor, *What is data justice? The case for connecting digital rights and freedoms globally*, in *Big Data & Society*, Vol. 4, 2, 2017.
- L. Taylor, *Data justice, computational social science and policy*, in E. Bertoni, M. Fontana, L. Gabrielli, S. Signorelli, M. Vespe (a cura di), *Handbook of computational social science for policy*, New York, Springer, 2023.
- E. Tira, *Libertà di cronaca e libertà di critica nell'era di internet: qualche riflessione*, in *Rivista di Ricerca e Didattica Digitale*, 2, 2021.
- P. Troncone, *Il progetto di un assetto normativo autonomo per la sicurezza dei sistemi informatici e dei dati*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2025.
- M. Tuozzo, *Note intorno al (futuro) Artificial Intelligence Act. Prospettive costituzionali e sfide dell'immigrazione nell'ecosistema digitale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. spec. 1, 2024.
- A. Valastro, Art. 21, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet giuridica, 2006.

- G.E. Vigevani, *Pluralismo interno ed indipendenza del servizio pubblico radiotelevisivo*, in R. Pisillo Mazzeschi, A. Del Vecchio, M. Manetti, P. Pustorino (a cura di), *Il diritto al pluralismo dell'informazione in Europa e in Italia*, Roma, Rai Eri, 2012.
- G.E. Vigevani, *Articolo 21*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Bologna, il Mulino, 2018.
- G.E. Vigevani, *I media di servizio pubblico nella età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, fra autonomia e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2018.
- G.E. Vigevani, *Appunti per l'audizione innanzi la 8° Commissione del Senato della Repubblica*, in *Economia della Cultura*, 3, 2021.
- G.E. Vigevani, *Informazione e Potere*, in *Enciclopedia del Diritto, I tematici V*, Milano, Giuffrè, 2023.
- G.E. Vigevani, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2024.
- E. Volokh, M.A. Lemley, P. Henderson, *Freedom of Speech and AI Output*, in *Journal of Free Speech Law*, Vol. 113, 3, 2023.
- S. Wachter, *Limitations and loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: what this means for the European Union, the United States, and beyond*, in *Yale Journal of Law & Technology*, Vol. 26, 3, 2024.
- N. Wiesehomeier, S.P. Ruth-Lovell, *Trust the People? Populism, Trust, and Support for Direct Democracy*, in *Politics and Governance*, vol. 12, 2024.
- V. Zeno-Zencovich, *Cosa intendiamo, oggi, per media?*, in M. Manetti, R. Borrello (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Modena, Mucchi editore, 2019.
- S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it, Roma, Luiss University Press, 2019.

Documenti ufficiali

- Agcom, *Relazione annuale 2023 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, 2023 (https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/relazione_annuale/Documento%20generico%2019-07-2023.pdf).
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, documento sull'intelligenza artificiale, 2023 (<https://www.regioni.it/newsletter/n-4561/del-22-12-2023/documento-regioni-su-intelligenza-artificiale-25953/>).

High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*. 8 April 2019. (Disponibile in <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation.1.html>)

OHCHR, *Taxonomy of Human Rights Risks Connected to Generative AI*, United Nations Human Rights, 2024 (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/business/b-tech/taxonomy-GenAI-Human-Rights-Harms.pdf>).

Regione Emilia-Romagna, Programma regionale – Fondo europeo di sviluppo regionale FESR (fesr.regione.emilia-romagna.it).

Regione Lombardia: *Linee guida per un uso consapevole e libero dell'intelligenza artificiale generativa* (<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/istruzione/intelligenza-artificiale-nella-didattica/intelligenza-artificiale-nella-didattica>).

Altri materiali

M. Draghi, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024 (https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en).

A. Giuffrida, *Italy first in EU to pass comprehensive law regulating use of AI*, in *The Guardian*, 18 settembre 2025 (<https://www.theguardian.com/world/2025/sep/18/italy-first-in-eu-to-pass-comprehensive-law-regulating-ai>).

Intelligenza artificiale a scuola, dalla Regione Lombardia un board di esperti su come utilizzarla, in *Famiglia Cristiana*, 14 novembre 2024 (<https://www.famigliacristiana.it/chiesa/intelligenza-artificiale-a-scuola-dalla-regione-lombardia-un-board-di-esperti-su-come-utilizzarla-nt9zz4fo>).

A. Soro, *Persona, diritti, innovazione, Discorso del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Relazione 2016*, reperibile in www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/Relazione+2016++Discorso+del+Presidente+Antonello+Soro.pdf/0e39e415-51fc-4461-9ab0-5ccc5cc75d0c?version=1.2.

Biografie dei curatori

Mario Iannella è ricercatore (RTD/b) in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ed è affiliato all'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna. Ha conseguito il Diploma di perfezionamento (PhD) in "Persona e Tutele Giuridiche" presso la Scuola Superiore Sant'Anna e ha ottenuto l'Abilitazione Scientifica Nazionale alle funzioni di professore universitario di seconda fascia nei settori del Diritto costituzionale (12/C1) e del Diritto comparato (12/E2). I suoi interessi di ricerca si collocano tra diritto costituzionale italiano e comparato, con particolare attenzione alla governance economica europea, al federalismo fiscale, ai rapporti tra livelli di governo, alla tutela dei diritti sociali, al regionalismo e all'attuazione del PNRR nei sistemi multilivello. Ha pubblicato numerosi saggi in riviste scientifiche italiane e internazionali e due monografie: *La governance economica cooperativa. Autonomia e raccordi negli Stati Uniti e nell'Eurozona* (2020) e *Costituzione e nuova economia pubblica* (2023)

Giacomo DelleDonne è professore associato di Diritto costituzionale e pubblico nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e da tre anni collabora col Servizio studi della Corte costituzionale. Ha pubblicato in cinque lingue su vari temi di diritto costituzionale italiano e comparato, fra cui il regionalismo, la legislazione elettorale e il rapporto fra populismo e costituzionalismo. La sua prima monografia, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, è stata insignita del premio Panunzio, organizzato dall'Associazione italiana dei costituzionalisti. Al momento è principal investigator del progetto di ricerca *Identitarian Public Law*.

ISBN 979-12-80858-80-1