Diritto all'informazione e dibattito pubblico nell'era della disinformazione: una prospettiva europea tra giurisprudenza e strumenti normativi*

Sara Gallone

Sommario

1. Introduzione: i diversi modelli della libertà di espressione e il paradosso del mondo digitale. – 2. Alcuni casi giurisprudenziali: la disinformazione come strumento di propaganda e interferenza politica. – 3. Gli strumenti normativi a tutela dell'integrità del dibattito pubblico: il Digital Services Act e il regolamento (UE) 2024/900 sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione: i diversi modelli della libertà di espressione e il paradosso del mondo digitale

Nella tradizione liberal-democratica occidentale, la libertà di espressione è riconosciuta come essenziale per ogni sistema democratico e come il fondamento di tutti gli altri diritti di libertà. Per quanto riguarda le sue origini storiche, parte della dottrina ne fa risalire la nascita ai conflitti religiosi tra XVI e XVII secolo[1]. Sul piano filosofico, tra le prime teorizzazioni spiccano i contributi di Locke, Spinoza e Milton. Se i primi due elaborano rispettivamente i temi della tolleranza religiosa[2] e della libertà di pensiero come condizione della vita civile[3], quest'ultimo in particolare, nella sua opera *Areopagitica,* esalta la libertà di stampa come strumento di diffusione

* Articolo sottoposto a referaggio anonimo

[1] G. Jellinek, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, D. Nocilla (trad.), Parma, 2002, 78.

[2] J. Locke, *Lettera sulla tolleranza*, C. A. Viano (a cura di), Roma-Bari, 2005.

[3] B. Spinoza, *Trattato teologico-politico*, A. Droetto - E. Giancotti Boscherini (trad.), Milano, 2007.

del sapere e ricerca della verità[4]. Per Milton il libero confronto tra le idee rappresenta, infatti, la condizione necessaria al progresso della conoscenza, un'intuizione che anticipa la teoria del cosiddetto *marketplace of ideas*, sviluppatasi negli Stati Uniti a partire dal Novecento e tuttora alla base dell'approccio americano alla tutela della libertà di espressione.

Da queste prime elaborazioni prende forma il modello classico della libertà di espressione, intesa come libertà negativa, ossia come assenza di interferenze esterne nella sfera individuale secondo la distinzione di Isaiah Berlin[5]. Tale concezione trova positivizzazione principalmente nel Primo emendamento alla Costituzione americana del 1791 e nelle prime Carte ottocentesche. Secondo questo modello, la libertà di espressione consiste primariamente nella protezione dell'individuo dallo Stato e dai poteri politici, con il solo limite del pari rispetto del diritto altrui. A tal proposito, il filosofo ottocentesco John Stuart Mill, nella sua opera *On Liberty*, sostiene che non esiste alcuna ragione che giustifichi l'intervento nella sfera privata, purché gli atti dell'individuo non arrechino danno agli interessi altrui. Inoltre, soggiunge: «dovrebbe esservi la più piena libertà di professare e discutere [...] qualsiasi dottrina, per quanto immorale venga considerata»[6].

Con il Novecento, lo sviluppo economico e la diffusione di ideologie solidaristiche, il contesto storico-sociale alla base della concezione individualista della libertà di espressione si modifica profondamente.

Da diritto elitario di una determinata classe (quella borghese) e consistente principalmente in un'unica accezione (negativa) si passa a un diritto sempre più visto come strumento indispensabile del processo di comunicazione pluralistica. Ossia, si inizia a sostenere che la libertà di espressione abbia anche un aspetto "positivo" da tutelare. Uno dei primi teorizzatori di tale modello è il giurista tedesco Robert Smend, il quale concepisce la libertà di espressione e, più in generale, i diritti fondamentali, come fattore materiale di integrazione. Secondo questa teoria, i *Grundrechte* non si esauriscono in mere garanzie difensive, ma costituiscono un sistema valoriale che fonda lo Stato, si colloca sul piano costituzionale ed esercita un'efficacia interpretativa sull'intero ordinamento. Ne deriva un netto rifiuto della tesi che riduce i diritti fondamentali a semplici diritti negativi di difesa, poiché in essa si riflettono i limiti di una mentalità borghese, arroccata nella tutela di garanzie formalmente sancite. Al contrario, è necessario valorizzare un'altra immagine dell'uomo: non più quella dell'individuo isolato ed egoista, ma quella del cittadino responsabile, chiamato a partecipare alla vita statale secondo una profonda etica sociale. In tale prospettiva, la libertà di espressione assume natura funzionale alla democrazia. Essa non

[4] F. J. Ansuátegui Roig, *Libertà d'espressione: ragione e storia*, A. Di Rosa (trad.), Torino, 2018, 61.

[5] I. Berlin, *Quattro saggi sulla libertà*, M. Santambrogio (trad.), Milano, 1989.

[6] J. S. Mill, *Saggio sulla libertà*, S. Magistretti (trad.), Trieste, 1997, 20.

si esprime soltanto come diritto individuale, relativo al rapporto tra Stato e singoli, ma acquisisce anche una funzione costitutiva e sociale, capace di contribuire alla formazione della volontà collettiva e alla vita stessa della comunità politica[7].

A partire dalla seconda metà del Novecento si afferma, pertanto, accanto al diritto di esprimere liberamente la propria opinione e di informare, anche la tutela del diritto a ricevere informazioni che siano plurali, attendibili e quanto più possibile complete, quale presupposto dell'effettiva partecipazione degli individui alla vita pubblica e del corretto funzionamento del processo democratico[8]. Questa dimensione "passiva" della libertà di informazione, che assume rilievo proprio in virtù della sua natura strumentale alla democrazia, comincia a delinearsi già nell'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani[9]. Successivamente, anche il Patto internazionale sui diritti civili e politici ne riprende il contenuto all'art. 19[10] e aggiunge altresì, all'art. 20, il divieto di qualsiasi propaganda a favore della guerra e di ogni forma di incitamento all'odio razziale[11]. È tuttavia soprattutto a livello europeo che si rinvengono ulteriori riferimenti alla libertà di ricevere e diffondere informazioni, in particolare nell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[12] e, più tardi, nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza nel 2000, ove si afferma anche la libertà e il pluralismo dei mezzi di informazione[13].

A partire da questo contesto, l'avvento di Internet e lo sviluppo delle piat-

---

[7] R. Smend, *Das Recht der freien Meinungsäußerung,* in *Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung. Verhandlungen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (München, 24-25 März 1927), Berlino, 1928, 44 ss.

[8] G. E. Vigevani, *Diritto dell'informazione e dei media*, 2ª ed., Torino, 2022, 9.

[9] Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo art. 19: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di […] ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere».

[10] Patto internazionale sui diritti civili e politici art. 19, par. 2: «Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta».

[11] Ivi, art. 20: «1. Qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge. 2. Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge».

[12] Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali art 10: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include 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 e senza limiti di frontiera».

[13] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea art. 11: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

taforme social ha aperto degli scenari inediti e ha posto nuovi interrogativi, specialmente per quanto riguarda la tutela e l'esercizio della libertà di espressione.

Da un lato, la Rete ha contribuito a riequilibrare il rapporto tra autorità e individuo, riducendo l'asimmetria informativa tra governanti e governati e «contribuendo a creare, su scala globale, uno spazio discorsivo pubblico, ove trovano posto quelle interazioni comunicative che sviluppano la partecipazione e l'autonomia politica della persona, storicamente sviluppatesi entro i circoscritti confini nazionali dei singoli stati liberal democratici»[14]. In questa prospettiva, sembra trovare piena realizzazione quel "mercato delle idee" cui si è già fatto cenno, e l'ambito della libertà di espressione appare progressivamente ampliarsi.

Dall'altro, tuttavia, si generano maggiori possibilità di conflitto con altri interessi costituzionalmente garantiti e si pongono nuovi problemi di bilanciamento. In particolare, il fenomeno della disinformazione ha assunto una portata tale che preoccupa gran parte degli Stati democratici perché inquina il dibattito pubblico e polarizza le opinioni. Sebbene non vi sia unanimità sugli effetti delle *echo chambers*[15] e delle *filter bubbles*[16] sul pensiero autonomo e critico dell'individuo – una parte della letteratura ne evidenzia i possibili rischi per la democrazia deliberativa[17], mentre studi empirici più recenti tendono a ridimensionarne la portata[18]– «è innegabile l'influenza delle infrastrutture tecnologiche sulla conformazione dell'identità digitale della persona e, dunque, sulla sua consapevole autodeterminazione»[19]. Inoltre, in una democrazia, il corretto esercizio delle libertà politiche si fonda sulla presunzione che i fatti corrispondano alla loro rappresentazione[20] e la verità assume così sempre più i contorni di un bene da tutelare, in

---

[14] C. Caruso, *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network* in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2020.

[15] Con *echo chambers* si intendono situazioni in cui «informazioni, idee o credenze più o meno veritiere vengono amplificate da una ripetitiva trasmissione e ritrasmissione all'interno di un àmbito omogeneo e chiuso, in cui visioni e interpretazioni divergenti finiscono per non trovare più considerazione». Cfr. *treccani.it*, 2017, voce *Echo-chamber*, in *Neologismi.*

[16] Con *filter bubble* si intende «L'ambiente virtuale, autoreferenziale e poco permeabile alla novità, nel quale ciascun utente tende a ritrovarsi in Internet per via delle proprie selezioni preferenziali, che vengono costantemente filtrate, orientate e riproposte dall'azione degli algoritm». Cfr. *treccani.it*, 2026, voce *Filter bubble*, in *Neologismi.*

[17] E. Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, Londra, 2011; C. Sunstein, *#Republic*, Princeton, 2017.

[18] A. Ross Arguedas – C.T. Robertson – R. Fletcher – R.K. Nielsen, *Echo Chambers, Filter Bubbles, and Polarisation: A Literature Review*, in *reutersinstitute.politics.ox.ac.uk*, 2022.

[19] C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 552.

[20] *Ibid.*

quanto precondizione indispensabile della dialettica democratica.
Questa consapevolezza ha portato, soprattutto in ambito europeo, alla necessità di intervenire non solo sul piano giurisprudenziale, ma anche, e soprattutto, attraverso strumenti normativi in grado di incidere sui canali di diffusione dell'informazione, in primo luogo le piattaforme digitali, al fine di preservare un livello qualitativo minimo del dibattito pubblico. L'obiettivo è quello di garantire l'autodeterminazione e la reciproca comprensione politica dei partecipanti, attorno ad alcuni elementi discorsivi essenziali[21].
Tuttavia, il tentativo di contrastare la disinformazione e, dunque, di garantire un'informazione di qualità pone un problema di bilanciamento estremamente delicato. La libertà di espressione, difatti, non è un diritto assoluto, ma comporta specifici doveri e responsabilità e può essere soggetta a restrizioni, purché previste dalla legge e necessarie in una società democratica per la tutela di particolari interessi come ad esempio la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o i diritti e la reputazione altrui[22]. Tale questione si fa oggi ancora più rilevante, dal momento che la disinformazione tende sempre più spesso a configurarsi come strumento di guerra ibrida e di influenza politica.
Il nodo centrale resta quello di comprendere se e in che misura l'informazione debba essere "di qualità" e dove si collochino i limiti oltre i quali un intervento rischia di sconfinare nella censura, incidendo indebitamente sulla tutela della libertà di espressione; nonché se sia ancora possibile un libero mercato delle idee o, al contrario, sia necessario un intervento regolatorio volto a garantire la qualità e la tenuta del discorso pubblico.
Prescindendo da un'analisi ulteriore delle molteplici declinazioni della libertà di espressione – intesa sia come libertà negativa che come libertà positiva, e dunque con una dimensione tanto attiva (libertà di informare) quanto passiva (libertà di essere informati) – il presente contributo ne considera la rilevanza per comprendere l'approccio europeo al contrasto della disinformazione. A tal fine, verranno esaminati due recenti casi giurisprudenziali, la sentenza *RT France* del Tribunale dell'Unione europea e la decisione n. 32 della Corte costituzionale rumena, che affrontano il fenomeno della disinformazione quale strumento di interferenza politica. Da tali pronunce emerge, in una certa misura, la funzione democratica

[21] G. Sartor, *Human Rights and Information Technologies* in R. Brownsword – E. Scotford – K.Yeung (a cura di), *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Lanham, 2017, 437.

[22] In particolare, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea cit., art 52: «1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

della libertà di espressione e il suo carattere di diritto pubblico, che può giustificare l'adozione di misure di contrasto alla disinformazione quando essa minacci la sicurezza, l'ordine pubblico o il corretto funzionamento del processo democratico. Successivamente, l'attenzione sarà rivolta ad alcune disposizioni contenute in due strumenti normativi europei, quali il regolamento sui servizi digitali e il regolamento sulla pubblicità politica, che, pur operando su piani differenti, agiscono in modo complementare per rafforzare l'integrità del dibattito civico. Il contributo si conclude con alcune riflessioni sull'orientamento europeo emergente che, a tutela dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione, si discosta dal modello del *marketplace of ideas* per valorizzare interventi positivi volti a garantire la dimensione passiva della libertà di informazione, intesa come diritto a ricevere informazioni non solo plurali, ma anche di qualità.

2. Alcuni casi giurisprudenziali: la disinformazione come strumento di propaganda e interferenza politica

Nel quadro così delineato, il primo caso giurisprudenziale da esaminare è la nota sentenza del Tribunale dell'Unione europea *RT France c. Consiglio* relativa alla legittimità della decisione (PESC) 2022/351, con la quale il Consiglio ha vietato ad alcuni media, tra cui *Russia Today France*, sottoposti al controllo politico della Federazione russa di diffondere contenuti riguardanti la guerra russo-ucraina, ritenuti strumenti di disinformazione e propaganda. Il ricorso di *RT France* si fondava su quattro motivi: violazione del diritto di difesa, violazione della libertà di espressione e di informazione, violazione della libertà di impresa e violazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità.

Il caso, che ha dato luogo a un'approfondita analisi dottrinale per le numerose questioni giuridiche sollevate[23], sarà qui esaminato, in coerenza con gli obiettivi del presente contributo, limitatamente al motivo di ricorso relativo alla violazione della libertà di espressione e di informazione. A tal proposito, *RT France* richiama l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 10 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per sostenere che entrambi, in considerazio-

[23] V. Szép – R. Wessel, *Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council*, in *Common Market Law Review,* 60, 2023, 1384 ss.; P. Dunn, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RTFrance*, in questa *Rivista,* 1, 2023*,* 291 ss.; S. Poli, *The Europeanisation of "Public Order": The Cases of Restrictive Measures to Counter the Spread of False Information and of Restrictions to Foreign Direct Investments*, in *European Papers,* 9(3), 2025, 1424 ss.; C. Di Turi, *La propaganda in favore della guerra nel diritto internazionale e la sua rilevanza alla luce del conflitto armato russo-ucraino,* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo,* 26(2), 2024, 323 ss.

ne del ruolo essenziale della libertà di espressione in una società democratica e del contributo della stampa al dibattito su questioni di interesse pubblico, si oppongono per principio a qualsiasi divieto di pubblicazione o di diffusione[24]. Inoltre, le misure restrittive adottate dal Consiglio non sarebbero né necessarie né proporzionate: esse ledono la sostanza stessa di tale libertà, poiché il divieto generale e assoluto di radiodiffusione rende inaccessibile un servizio di informazione in tutto il territorio dell'Unione[25], e non costituiscono, peraltro, uno strumento idoneo a perseguire efficacemente gli obiettivi di difesa e di rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale. A giudizio della ricorrente, si tratterebbe piuttosto di misure puramente simboliche, adottate a fini politici[26].

Il Tribunale, invece, rigetta il ricorso e questa ricostruzione. Pur sostenendo che la libertà di espressione e specialmente quella di informazione dei media godono di una tutela rafforzata ai sensi dell'art. 10 CEDU come interpretato dalla Corte EDU, tuttavia, «detta disposizione non garantisce […] una libertà di espressione senza alcuna restrizione, anche quando si tratta di rendere conto sulla stampa di gravi questioni di interesse generale»[27] e inoltre tale diritto «è protetto a condizione che essi agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni «affidabili e precise» in conformità con l'etica giornalistica o, in altri termini, nel rispetto dei principi di un giornalismo responsabile»[28]. Il Tribunale aggiunge che ciò assume oggi maggiore importanza considerato il potere che gli organi di informazione esercitano nella società moderna. Essi non solo diffondono notizie, ma, attraverso il modo in cui le presentano, influenzano anche come il pubblico le interpreta, in un contesto caratterizzato da un flusso enorme e continuo di informazioni provenienti da molteplici fonti. I media audiovisivi, in particolare, hanno spesso effetti molto più immediati e potenti della carta stampata e comportano pertanto una maggiore responsabilità soprattutto se le dichiarazioni non sono relative a questioni di interesse pubblico ma sostengono o giustificano la violenza, l'odio, la xenofobia o altre forme di intolleranza che dunque non sono protette[29]. Nel caso di specie, i giudici confermano che il divieto temporaneo di radiodiffusione costituisce un'ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione della ricorrente. Tuttavia, esso soddisfa le quattro condizioni richieste dal diritto dell'Unione affinché la limitazione dei diritti fondamentali sia legit-

[24] CGUE, T-125/22, *RT France c. Consiglio* (2022), § 117.

[25] Ivi, § 119.

[26] Ivi, § 118.

[27] Ivi, § 135.

[28] Ivi, § 136.

[29] Ivi, §§ 138-139.

tima: il principio di legalità, il rispetto del contenuto essenziale del diritto, la presenza di un obiettivo di interesse generale e il rispetto del principio di proporzionalità.

Quanto al primo requisito, la misura trova fondamento nell'art. 29 TUE per quanto riguarda la decisione impugnata e nell'art. 215 TFUE, per quanto riguarda il regolamento impugnato[30]. In merito al rispetto del contenuto essenziale del diritto alla libertà di espressione, il Tribunale osserva che la misura ha carattere temporaneo e reversibile, limitato alla durata dell'atto di aggressione contro l'Ucraina, e consente alla ricorrente di svolgere altre attività, come ricerche e interviste[31].

La misura persegue inoltre obiettivi di interesse generale, quali la salvaguardia dei valori dell'Unione, della sua sicurezza e integrità (art. 21, par. 2, lett. a, TUE), nonché la preservazione della pace e la prevenzione dei conflitti, in conformità agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite (art. 21, par. 2, lett. c, TUE)[32]. Infine, il principio di proporzionalità risulta rispettato in quanto la misura è, da un lato, idonea a perseguire l'obiettivo di contrastare le minacce dirette all'ordine pubblico e alla sicurezza dell'Unione, nonché di esercitare la massima pressione sulle autorità russe affinché pongano fine all'aggressione militare contro l'Ucraina; dall'altro, non risultavano praticabili misure meno restrittive ma ugualmente efficaci, considerata la natura del canale d'informazione a ciclo continuo gestito dalla ricorrente[33].

Ciò che tuttavia risulta di particolare interesse ai fini del presente contributo è la parte della motivazione dedicata al bilanciamento degli interessi[34], nella quale il Tribunale ritiene che gli obiettivi perseguiti dalle misure impugnate, ossia contrastare la propaganda a favore dell'aggressione russa e tutelare la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina, siano, in linea con i principi sanciti dall'art. 21, par. 2, lett. a) e c) TUE, di tale rilievo da giustificare e prevalere sugli effetti restrittivi eventualmente prodotti sulla libertà di espressione.

Più nello specifico, i giudici si soffermano[35] sulla natura delle informazioni diffuse da *RT France*, qualificandole come propagandistiche e ritenendo pertanto che esse non rientrino nell'ambito di tutela dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A sostegno di tale posizione,

---

30 Ivi, §§ 149-151.

31 Ivi, §§ 154-157.

32 Ivi, §§ 161-163. Il Tribunale, dunque, si pone in linea di continuità con la sua giurisprudenza e in particolare con il caso CGUE, T-262/15, *DK Kiselev c. Consiglio* (2017).

33 CGUE, T-125/22, *RT France c. Consiglio* cit., §§ 191-197.

34 Ivi, §§ 201-215.

35 Ivi, §§ 209-214.

il Tribunale richiama l'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che vieta al par. 1 la propaganda a favore della guerra, riconoscendole una gravità assoluta. Ne consegue che il Consiglio ha correttamente ritenuto necessario impedire forme di espressione volte a giustificare o sostenere un atto di aggressione militare, in violazione del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite.

Infine, appare interessante il riferimento alla dimensione passiva della libertà di informazione, intesa come diritto del pubblico a essere informato[36]. A tal riguardo, il Tribunale, senza ulteriormente approfondire, si limita a osservare che, se l'ingerenza nel diritto di trasmettere programmi di sostegno a un atto di aggressione è ritenuta giustificata e proporzionata, lo stesso deve valere, *a fortiori*, per la limitazione del diritto del pubblico alla ricezione di tali programmi.

Per concludere, la sentenza in esame enuncia principi di notevole rilievo sistematico. Essa afferma che l'utilizzo dei mezzi di comunicazione massmediali per finalità riconducibili alla diffusione di propaganda a favore di Paesi terzi, soprattutto nel contesto di un conflitto armato in corso, non può beneficiare di quella tutela rafforzata tradizionalmente accordata alla stampa e ai giornalisti, da sempre considerati i "cani da guardia" della democrazia[37]. Al contrario, proprio in ragione dell'impatto ben più ampio che i servizi dei media audiovisivi esercitano sul dibattito pubblico rispetto alla carta stampata, su di essi gravano doveri e responsabilità maggiori e, comunque, il diritto alla libertà di espressione è protetto a condizione che essi agiscano in buona fede, sulla base di fatti esatti, e forniscano informazioni affidabili e precise.

Si tratta di affermazioni destinate ad avere un impatto significativo sulla definizione dell'ambito di tutela della libertà di espressione e di informazione, nonché sul delicato bilanciamento tra la salvaguardia di tale libertà e le esigenze di contrasto alla disinformazione e alla propaganda bellica.

Tuttavia, non può essere trascurato il carattere straordinario ed eccezionale dei fatti in cui tale sentenza si inserisce, espressamente richiamati nella motivazione e strettamente connessi al peculiare contesto storico e geopolitico segnato dalla violazione, da parte della Federazione russa, dell'integrità territoriale dell'Ucraina. È proprio tale quadro che consente di comprendere la portata delle misure restrittive adottate e il rigore con cui il Tribunale ha valutato la giustificazione dell'ingerenza nella libertà

[36] Ivi, § 214.

[37] Sull'importanza della libertà di espressione come fondamento di uno Stato democratico e pluralista e sul ruolo della stampa e dei giornalisti, si veda CGUE, C-163/10 *Criminal Proceedings against Aldo Patriciello* (2011), § 31; cause riunite C-203/15 e C-698/15 *Tele2Sverige* (2016), § 93; C-145/10 *Painer* (2011), § 113; C-516/17 *Spiegel Online* (2019), § 72; C-633/22 *Real Madrid Club de Fútbol and AE v EE and Société Éditrice du Monde SA* (2024), §§ 49-50.

di espressione. Si tratta, dunque, di un bilanciamento più severo a favore della tutela della sicurezza internazionale e dell'ordine pubblico "europeo", che la giurisprudenza successiva ha sostanzialmente confermato nell'ambito delle misure restrittive contro la Federazione russa. Si pensi al più recente caso *A2B Connect BV*[38], dove il Tribunale, oltre a ribadire la legittimità delle restrizioni adottate dal Consiglio, ha escluso, come già in *RT France*, la violazione della libertà di ricevere informazioni, aggiungendo e precisando altresì che le ricorrenti, in quanto fornitori di servizi Internet, non possono invocare tale diritto a sostegno del proprio ricorso, poiché esso spetta agli utenti dei servizi[39].

Sorge allora la questione se e in quale misura questi principi possano trovare applicazione al di fuori di tali casi, connessi all'aggressione militare contro l'Ucraina, e dunque in contesti ordinari, senza che la libertà di espressione ne risulti gravemente e indebitamente compromessa.

Ugualmente, su una situazione caratterizzata da urgenza e gravità si innesta la più recente pronuncia della Corte costituzionale rumena del 2024, con la quale sono state annullate le elezioni presidenziali che avrebbero dovuto aver luogo l'8 dicembre 2024 sulla base del primo turno tenutosi il 24 novembre dello stesso anno.

La Corte costituzionale, cui compete (ai sensi dell'art.146, lett. f, della Costitutzione) di garantire il rispetto della procedura per l'elezione del Presidente della Romania e di convalidare i risultati del suffragio, aveva confermato con la decisione n. 31/2024 del 2 dicembre la data precedentemente stabilita per il ballottaggio tra i due primi candidati (Calin Georgescu-Roe e Elena Varica Vasconi), ma sulla base di nuovi elementi, nello specifico di atti di intelligence desecretati, ha deciso il 6 dicembre di annullare il procedimento (*ex* art. 52 della legge 370 del 2004), rinviando a nuova data l'effettuazione dell'elezione in oggetto e ritenendo «applicabile l'art. 83 par. (2) della Costituzione, ai sensi del quale il Presidente della Romania in carica "*esercita il mandato fino al giuramento del neoeletto Presidente*"»[40]. Nel caso rumeno, il fulcro della riflessione risiede nella disinformazione quale fattore di compromissione dell'integrità del processo elettorale e del libero esercizio del diritto di voto. Nello specifico, la Corte costituzionale ha rilevato che la campagna di propaganda online, diffusa attraverso i social media e alimentata da algoritmi e contenuti disinformativi, avrebbe favorito il candidato Georgescu-Roe, alterando la parità della competizione elettorale. Dalla documentazione successivamente desecretata è emerso, infatti, un nesso diretto tra l'aumento della popolarità del candidato e l'attivazione, sulla piattaforma TikTok, di una rete composta da circa 25.000

[38] CGUE, T-307/22, *A2B Connect BV and Others v Council* (2025).

[39] Ivi, §§ 137-139.

[40] Corte costituzionale della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, §22.

account disinformativi e propagandistici, finanziati in larga misura da fonti riconducibili alla sfera di influenza russa. In sintesi, i servizi segreti hanno ricostruito l'esistenza di un sistema coordinato di disinformazione, capace di penetrare la *community* rumena di TikTok e di raggiungere un pubblico estremamente ampio, il quale, esposto a una campagna manipolativa priva dei segni distintivi prescritti dalla legge, non ha potuto formarsi un'opinione libera e consapevole né, di conseguenza, esercitare in modo pienamente libero il proprio diritto di voto.

Secondo la Corte, una simile compromissione mina le stesse basi della democrazia, che costituisce un elemento fondamentale tanto dell'ordinamento costituzionale nazionale quanto del patrimonio costituzionale europeo, in quanto «il diritto a libere elezioni è unanimemente riconosciuto come l'espressione più profonda dell'organizzazione di una società democratica»[41]. Si osserva, dunque, come i giudici supremi operino su un "doppio piano costituzionale": da un lato, tutelano i valori «su cui si basa lo Stato rumeno, che sono un corollario della sua esistenza nel tempo»[42]; dall'altro, salvaguardano il patrimonio costituzionale europeo, al cui interno si colloca e trova continuità l'ordinamento rumeno.

Un ulteriore richiamo al diritto sovranazionale emerge, peraltro, anche nel prosieguo della decisione. In particolare, risulta significativo il paragrafo 13 della sentenza, in cui si collega il libero esercizio del voto alla libertà degli elettori di formarsi un'opinione, la quale include il diritto di essere adeguatamente informati prima di prendere una decisione. Questo diritto comporta la necessità di ottenere informazioni accurate sui candidati e sul procedimento elettorale, nonché la protezione contro qualsiasi indebita influenza sul comportamento di voto. Lo Stato, di conseguenza, ha «la responsabilità positiva di prevenire qualsiasi interferenza ingiustificata nel procedimento elettorale»[43] e «il dovere di neutralità, che include anche l'obbligo di rafforzare la resilienza degli elettori, anche attraverso la sensibilizzazione dell'elettorato all'uso delle tecnologie digitali nelle elezioni»[44].

Come evidenziato dal considerando 4 del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting di un pubblico di destinazione nella pubblicità politica, richiamato nel testo della sentenza, «la comunicazione politica a volte può trasformarsi in un "vettore di disinformazione, soprattutto quando [...] non rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell'Unione o è soggetto a tecniche di targeting o distribuzione di

[41] Ivi, § 6.

[42] Ivi, § 8.

[43] Ivi, § 10.

[44] *Ibid.*

materiale pubblicitario»[45]. Ed è proprio quanto avvenuto nel caso in esame: «la libera espressione del voto è stata violata dal fatto che gli elettori sono stati disinformati per mezzo di una campagna elettorale in cui uno dei candidati ha beneficiato di una promozione aggressiva, effettuata eludendo la legislazione nazionale in materia elettorale e sfruttando in modo abusivo gli algoritmi delle piattaforme di social media»[46] , con ciò violando altresì il pari diritto degli altri candidati di essere eletti (ai sensi dell'art. 37 della Costituzione rumena) e gli obblighi di trasparenza in materia di finanziamento delle campagne elettorali (come previsto oltre che dal regolamento (UE) 2024/900 anche dalla Legge 370/2004). Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha pertanto annullato l'intero procedimento elettorale relativo all'elezione del Presidente della Romania.

Una decisione di tale portata non poteva, com'era prevedibile, non suscitare un ampio clamore e accendere un vivace dibattito. Parte dell'opinione pubblica rumena ha persino interpretato l'intervento della Corte come una vera e propria ingerenza nel processo democratico, giungendo a considerarlo esso stesso una negazione della democrazia e alimentando così le narrative *anti-establishment* del candidato Georgescu. Parallelamente, anche in dottrina[47] sono emerse valutazioni negative, che hanno sottolineato la contraddittorietà e la fragilità delle argomentazioni teoriche poste a fondamento della decisione. In primo luogo, è stato osservato come la Corte abbia disposto l'annullamento delle sole elezioni presidenziali, senza estendere tale misura anche a quelle parlamentari, svoltesi nello stesso periodo e anch'esse oggetto di segnalazioni circa analoghe irregolarità. In secondo luogo, si è contestato che la Corte abbia agito *ex officio* o, quanto meno, che non abbia adeguatamente motivato la legittimità di tale iniziativa, nonostante l'art. 52, par. 2, della Legge n. 370/2004 preveda un intervento solo su istanza dei candidati.

Tuttavia occorre notare che, analogamente al caso *RT France*, la decisione della Corte costituzionale rumena si colloca, come già accennato, in un contesto segnato da condizioni di eccezionalità e di gravità, in cui i valori

---

[45] Ivi, par. 13 sul considerando 4 del regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica.

[46] Ivi, § 14.

[47] D. Cărămidariu – A. Verteş-Olteanu, *Safeguarding Democracy: Constitutional Insights from Romania's Election Annulment*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo – Rivista trimestrale,* 1, 2025, 139 ss.; F. Rosa, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania e la difficile difesa della democrazia,* in *Federalismi.it,* 15, 2025, 62 ss.; A. Carrozzini, *Shooting Democracy in the Foot?: The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections,* in *verfassungsblog.de*, 13 dicembre 2024. In termini più favorevoli, S. Sassi – A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime Note Sulla Sentenza n. 32 Del 6 Dicembre 2024*, in *Federalismi.it,* 4, 2025, 162 ss.

fondamentali, *in primis* la democrazia, risultano minacciati, ed è per questo che la loro tutela ha assunto un carattere preminente[48]. Se, nel primo caso, l'ordinamento europeo ha legittimato una restrizione della libertà di espressione o, più precisamente, della libertà di informare, nel secondo (quello rumeno) l'intervento mira invece a proteggere la dimensione complementare, vale a dire la libertà di essere informati in modo "corretto". Entrambi i casi, tuttavia, condividono l'obiettivo di preservare la qualità e l'integrità dello spazio discorsivo pubblico, la cui tenuta rappresenta una condizione essenziale per la salvaguardia del principio democratico stesso. Emerge, dunque, la natura strumentale alla democrazia propria della libertà di espressione, ossia quel contenuto di diritto pubblico cui si è già accennato e che richiede una tutela anche mediante interventi positivi volti a prevenire o reprimere eventuali abusi. Resta ora da interrogarsi se e in quale misura i principi affermati in tali pronunce possano trovare applicazione, in futuro, anche in contesti ordinari, senza che ciò comporti un'inevitabile compromissione di tale diritto.

3. Gli strumenti normativi a tutela dell'integrità del dibattito pubblico: il Digital Services Act e il regolamento (UE) 2024/900 sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica

Anche per agire in contesti che vanno oltre situazioni di eccezionalità, nella consapevolezza del crescente impiego dell'informazione come strumento di potere e di influenza sulla società, e del ruolo centrale assunto dalle piattaforme digitali nello spazio discorsivo pubblico, l'Unione europea ha progressivamente costruito, a partire dalla competenza in materia di mercato interno, un complesso di strumenti normativi orientati alla tutela dei diritti fondamentali e dei valori europei. Il presente paragrafo si concentrerà, in particolare, su alcune disposizioni contenute in due regolamenti che, pur intervenendo su piani differenti, agiscono in modo complementare al fine di assicurare un livello minimo di qualità del dibattito pubblico e di contrastare gli effetti distorsivi che la disinformazione, soprattutto

[48] In seguito alla richiesta presentata dal Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia ha pubblicato un rapporto in cui ha analizzato le condizioni e i principi giuridici che possono giustificare l'invalidamento delle elezioni da parte di una Corte costituzionale. Il documento non nega la possibilità per tali Corti di annullare i risultati elettorali, ma precisa che ciò può avvenire soltanto nel rispetto di rigorose garanzie procedurali e su una base giuridica solida, costituendo in ogni caso una misura di carattere eccezionale. Si veda Commissione di Venezia, *Urgent Report on the Cancellation of Election Results by Constitutional Courts* (CDL-PI(2025)001), 27 gennaio 2025.

quella politica, produce sulla stabilità dei sistemi democratici[49].
Il primo strumento è il regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali, meglio noto come Digital Services Act (DSA), che ha l'obiettivo di «garantire un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano efficacemente tutelati e l'innovazione sia agevolata, contrastando la diffusione di contenuti illegali online e i rischi per la società che la diffusione della disinformazione o di altri contenuti può generare»[50].
Ai fini della presente indagine, occorre principalmente esaminare quelle disposizioni che più direttamente vengono in rilievo nel contrasto alla disinformazione. Ci si riferisce nello specifico agli artt. 34 e 35, ossia a quelle norme che prevedono un sistema di mitigazione del rischio che le piattaforme e i motori di ricerca online di grandi dimensioni[51] sono tenute a implementare. La disinformazione, infatti, non risulta espressamente definita né specificamente disciplinata come tale all'interno del regolamento. Ciononostante, essa assume rilievo sia perché può costituire un contenuto "illegale" ai sensi dell'art. 3, lett. h)[52], sia perché più spesso si tratta di un contenuto "legale ma dannoso", idoneo a generare rischi sistemici, in particolare qualora incida, ai sensi dell'art. 34, par. 1, lett. b) e c), sulla tutela dei diritti fondamentali o produca effetti pregiudizievoli sul dibattito civico e sui processi elettorali[53].

---

[49] Per completezza, va ricordato che tra gli strumenti normativi recentemente adottati dall'Unione europea a tutela dell'integrità del dibattito pubblico e del pluralismo informativo figura anche il regolamento (UE) 2024/1083 in materia di servizi di media (*European Media Freedom Act*), che tuttavia non è stato oggetto di analisi nel presente contributo per ragioni di sintesi e coerenza espositiva. Per un'analisi del rapporto tra i diversi strumenti normativi europei che intervengono in materia di contrasto alla disinformazione, S. Eskens, *The Role of the Regulation on the Transparency and Targeting of Political Advertising and European Media Freedom Act in the EU's Anti-Disinformation Strategy,* in *Computer Law & Security Review,* 58, 2025, 1 ss.

[50] Considerando 9 del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (Digital Services Act) GU L 277/1, 27 ottobre 2022.

[51] Ivi, art. 33 par. 1: «La presente sezione si applica alle piattaforme online e ai motori di ricerca online che hanno un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni e che sono designati come piattaforme online di dimensioni molto grandi o motori di ricerca online di dimensioni molto grandi a norma del paragrafo 4».

[52] In particolare, l'art. 3, lett. h, adotta un'accezione ampia del termine "contenuto illegale": «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto».

[53] A questo proposito, la Commissione europea ha avviato il 17 dicembre 2024 una procedura formale contro TikTok, sospettata di non aver valutato e mitigato adeguatamente i rischi sistemici emersi nel primo turno delle presidenziali rumene. L'indagine, basata sulla desecretazione degli atti di intelligence rumeni e sulla documentazione fornita dalla

Occorre, tuttavia, evidenziare che in materia di rischi sistemici e misure di mitigazione si pone un problema importante, ossia che lo stesso concetto di rischio sistemico si presenta estremamente vago. Sebbene, infatti, possa sembrare più chiaro il collegamento tra una campagna disinformativa tesa a interferire con il processo elettorale e l'esistenza di un rischio sistemico, meno lampante si dimostra tale connessione in altre circostanze, come ad esempio nel caso della diffusione di contenuti che può avere effetti negativi, prevedibili o attuali, sul dibattito civico. Del resto, dalla lettera del regolamento sui servizi digitali non è chiaro quale sia la soglia oltre la quale un rischio diventa sistemico[54] e si lascia alle stesse piattaforme digitali il compito di effettuare tale valutazione. Analogamente, l'art. 35 si limita a indicare in termini generici le misure da adottare, senza precisare come quest'ultime debbano essere concretamente attuate dai fornitori di servizi digitali, le quali risultano così vincolate allo svolgimento di compiti che esse stesse devono declinare. Questo sistema di "meta-regolamentazione", se da un lato presenta evidenti vantaggi in termini di maggiore flessibilità e valorizzazione delle risorse tecniche, finanziarie e conoscitive delle piattaforme, dall'altro comporta il rischio che tali poteri privati interpretino le disposizioni secondo i propri interessi, a detrimento non solo dell'autorità del potere pubblico, ma anche di quella tutela dei diritti fondamentali e dei valori europei che il regolamento si propone di garantire.

Non va però trascurato che il DSA non conferisce alle piattaforme digitali completa libertà d'azione. Al contrario, contribuisce a creare un ecosistema in cui diversi attori, dalle autorità nazionali, ai ricercatori[55] e alla società

piattaforma nel 2023-2024, riguarda in particolare i sistemi di raccomandazione e le politiche su pubblicità e contenuti politici a pagamento. Già il 5 dicembre la Commissione aveva imposto a TikTok un ordine di conservazione dei dati relativi ai rischi elettorali nell'UE. Si tratta del terzo procedimento avviato nel 2024; in caso di violazioni accertate, le sanzioni potrebbero raggiungere il 6% del fatturato globale annuo. Si veda Commissione europea, *Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act*, in *ec.europa.eu,* 17 dicembre 2024; Commissione europea, *Commission, online platforms and civil society increase monitoring during Romanian elections*, in *ec.europa.eu,* 5 dicembre 2024. Si veda inoltre sul punto, A. Iannotti della Valle, *Libertà di espressione e valori democratici alla prova dei social media: il DSA e un nuovo caso TikTok europeo,* in *Federalismi.it,* 13, 2025, 84 ss.; L. Di Anselmo, *La disinformazione online e i rischi per la democrazia: qualche considerazione sul ruolo del Digital Services Act alla luce delle elezioni presidenziali in Romania*, in ***dreameu.net***, 16 luglio 2025.

[54] In questo senso, il considerando 79 del regolamento (UE) 2022/2065 cit. si limita a riportare alcuni esempi, senza tuttavia individuare criteri chiari per stabilire quando un rischio possa qualificarsi come sistemico: «[…] Nel determinare la rilevanza dei potenziali effetti e impatti negativi, i fornitori dovrebbero considerare la gravità dell'impatto potenziale e la probabilità di tutti questi rischi sistemici. Ad esempio, potrebbero valutare se il potenziale impatto negativo possa incidere su un gran numero di persone, la sua potenziale irreversibilità o la difficoltà nel porvi rimedio e ripristinare la situazione esistente prima dell'impatto potenziale».

[55] Ivi, art. 40 sull'accesso ai dati da parte dei ricercatori. Si veda altresì regolamento delegato (UE) 2025/2050 della Commissione del 1° luglio 2025, *GU* L 2025/2050, 9 ottobre 2025.

civile, sono chiamati a collaborare tra loro, o *ex ante* in sede di redazione dei codici di condotta o *ex post* in sede di valutazione e controllo di conformità al regolamento, così contribuendo a creare un «ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile»[56]. Inoltre, le piattaforme, tramite le proprie condizioni di servizio, erano già impegnate in pratiche di moderazione dei contenuti; il DSA interviene ora per regolamentarle e per fornire strumenti chiari a tutela degli utenti. Si pensi, ad esempio, al meccanismo di segnalazione e azione in materia di contenuti illegali (art. 17), alla previsione di un sistema di reclami interno (art. 20) e alla possibilità di avvalersi di un organismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie (art. 21), nonché si prevede esplicitamente che nell'ambito della moderazione dei contenuti le piattaforme debbano tenere in considerazione i diritti fondamentali degli utenti (art. 14)[57].

Particolare attenzione è riservata alla libertà di espressione e di informazione, come confermano, non solo le scelte regolatorie appena menzionate, ma anche i numerosi richiami presenti in vari considerando[58] e articoli[59], che ribadiscono il ruolo di tale libertà come criterio ermeneutico dell'intero regolamento.

Infine, con riferimento alla pubblicità online, e in particolare a quella di natura politica, il regolamento riconosce i «rischi significativi»[60] che essa può comportare, in quanto incide sulla capacità dei destinatari del servizio di autodeterminarsi e di compiere scelte autonome. Per tale ragione, oltre a vietare la pubblicità basata sulla profilazione fondata sui dati di cui all'art. 9, par. 1, del regolamento (UE) 2016/679, introduce specifici obblighi di trasparenza[61], «affinché i destinatari del servizio dispongano di determinate informazioni personalizzate che consentano loro di comprendere quan-

[56] Regolamento (UE) 2022/2065 cit., considerando 9.

[57] Ivi, art. 14, par. 4: «I prestatori di servizi intermediari agiscono in modo diligente, obiettivo e proporzionato nell'applicare e far rispettare le restrizioni di cui al paragrafo 1, tenendo debitamente conto dei diritti e degli interessi legittimi di tutte le parti coinvolte, compresi i diritti fondamentali dei destinatari del servizio, quali la libertà di espressione, la libertà e il pluralismo dei media, e altri diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta». Sul punto si veda anche R. Ó Fathaigh – D. Buijs – J. van Hoboken, *The Regulation of Disinformation Under the Digital Services Act, in Media and Communication,* 13, 2025, 5.

[58] Regolamento (UE) 2022/2065 cit., considerando 3, 22, 47, 51, 52, 53, 63, 81, 86, 90, 149, 150, 153.

[59] Ivi, artt. 14, 34, 48, 91.

[60] Ivi, considerando 68. In particolare, le piattaforme digitali di grandi dimensioni sono tenute a valutare in che modo i propri sistemi pubblicitari incidano su uno dei rischi sistemici di cui all'art. 34, par. 1, e, se del caso, ad adottare misure di mitigazione mediante l'adeguamento di tali sistemi ai sensi dell'art. 35, par. 1, lett. e).

[61] Ivi, art. 26.

do e per conto di chi è presentata la pubblicità»[62]. Inoltre, le piattaforme e i motori di ricerca online di grandi dimensioni devono rendere pubblici i registri delle pubblicità mostrate sulle loro interfacce, per consentire un controllo più efficace e favorire la ricerca sui rischi legati alla pubblicità online, come l'utilizzo di tecniche di manipolazione o la disinformazione[63]. Questi registri devono indicare i contenuti pubblicitari, i dati sull'inserzionista o sul soggetto che ha finanziato la pubblicità e le modalità di diffusione, soprattutto quando si tratta di pubblicità mirata o rivolta a persone vulnerabili, come i minori. Per «contribuire a una maggiore trasparenza per gli attori nella catena del valore della pubblicità online»[64] la Commissione, in ultimo, «incoraggia e agevola l'elaborazione di codici di condotta volontari a livello di Unione da parte dei fornitori di piattaforme online e altri fornitori di servizi interessati»[65].

In linea di continuità nonché a integrazione di tali disposizioni, si pone il regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, ormai pienamente applicabile a partire dal 10 ottobre 2025. Di particolare interesse, ai fini di questo contributo, è il collegamento che il già citato considerando 4 fa tra la disinformazione, la necessità di maggiore trasparenza e i valori europei, *in primis* la democrazia[66]. Si riconosce che la pubblicità politica può essere un vettore di disinformazione, soprattutto se non viene esplicitata come tale, proviene da sponsor esterni all'Unione o se è oggetto di tecniche di targeting o di consegna dei messaggi pubblicitari. Per questo, il regolamento prevede sia degli obblighi di trasparenza che degli obblighi di diligenza in capo soprattutto ai prestatori di servizi di pubblicità politica e agli editori di pubblicità politica, categorie in cui spesso vi rientrano anche le piattaforme social come Facebook e Instagram. In questo modo, si sostiene il dibattito politico, si permettono campagne elettorali eque e conseguentemente, l'elettore è nelle condizioni migliori per una scelta informata. Anche a tal fine, in materia di targeting e di consegna del messaggio pubblicitario, si prevede che l'utilizzo dei dati

[62] Ivi, considerando 68.

[63] Ivi, considerando 95 e art. 39. A tal riguardo, a maggio 2025, la Commissione ha adottato un parere preliminare, sostenendo che Tik Tok non abbia rispettato l'obbligo previsto dal regolamento sui servizi digitali di pubblicare un archivio di annunci pubblicitari, atto a consentire ai ricercatori e alla società civile di individuare, anche in un contesto elettorale, annunci fraudolenti, campagne di disinformazione coordinate e contenuti pubblicitari falsi. Si veda Commissione europea, *Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act,* in *ec.europa.eu,* 15 maggio 2025.

[64] Regolamento (UE) 2022/2065, cit., art. 46.

[65] Ibid.

[66] Sul forte linguaggio valoriale del regolamento (UE) 2024/900, v. M. Coli, *The Role of the European Union in Protecting Democracy through Legislation: The Case of Disinformation*, in *European Papers*, 11(1), 2026, 81 ss.

personali dell'interessato avvenga solo se si rispettano cumulativamente i seguenti tre requisiti: la raccolta dei dati è operata direttamente dal titolare, vi è il consenso espresso da parte dell'interessato all'utilizzo degli stessi ai fini di pubblicità politica[67] e in ogni caso è vietata la profilazione sulla base delle categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679 e all'art. 10, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2018/1725[68]. Quanto alla limitazione delle interferenze straniere sui processi elettorali europei, l'art. 5 del regolamento (UE) 2024/900 dispone che nei tre mesi precedenti le elezioni europee o nazionali, i servizi di pubblicità politica possono essere prestati solo a sponsor o a prestatori di servizi che agiscono per conto di uno sponsor che presenti un collegamento con l'Unione europea, in termini di cittadinanza o di residenza permanente o di stabilimento, se si tratta di persona giuridica[69].

Risulta, in ogni caso, evidente come il suddetto regolamento non solo integri, ma anche estenda le previsioni del DSA, ampliandone la portata in materia di obblighi di trasparenza relativi al finanziamento e all'etichettatura della pubblicità politica, nonché in relazione all'accesso ai dati, che non risulta più circoscritto ai soli ricercatori di cui all'art. 40, par. 8, del regolamento sui servizi digitali[70]. Di particolare rilievo è altresì l'istituzione di un archivio unico europeo[71], destinato a superare la frammentazione dei già menzionati registri delle pubblicità delle diverse piattaforme, prevista dal DSA. Tale previsione consente di offrire una rappresentazione più completa e accessibile della pubblicità politica nell'Unione, agevolando al contempo le attività di monitoraggio svolte da ricercatori, giornalisti e soggetti della società civile in merito alla disinformazione politica.

---

[67] È chiaro il richiamo alla sentenza CGUE C-252/21 *Meta Platforms and Others* (2023). Si veda altresì il considerando 81 del regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, *GU* L 2024/900, 20 marzo 2024.

[68] Regolamento (UE) 2024/900 cit., art. 18.

[69] Ivi, art. 5: «2. Fatte salve norme nazionali più rigorose, nei tre mesi precedenti un'elezione o un referendum organizzati a livello dell'Unione o a livello nazionale, regionale o locale in uno Stato membro, i servizi di pubblicità politica relativi a tale elezione o referendum sono prestati solo a uno sponsor, o a un prestatore di servizi che agisce per conto di uno sponsor, che dichiari di essere: a) un cittadino dell'Unione; oppure b) un cittadino di un paese terzo che risiede permanentemente nell'Unione e ha diritto di voto in tale elezione o referendum conformemente al diritto nazionale dello Stato membro di residenza; oppure c) una persona giuridica stabilita nell'Unione che non è in alcun modo di proprietà di un cittadino di un paese terzo o da esso controllata, ad eccezione dei cittadini di paesi terzi di cui alla lettera b), né di una persona giuridica stabilita in un paese terzo».

[70] Ivi, art. 17 che prevede a fianco ai ricercatori abilitati, anche i membri di un'organizzazione della società civile i cui obiettivi statutari sono proteggere e promuovere l'interesse pubblico, attori politici, osservatori elettorali nazionali o internazionali e giornalisti.

[71] Ivi, art. 13.

Pertanto, il regolamento (UE) 2024/900 si pone in una relazione di complementarità con il regolamento sui servizi digitali, nel garantire una maggiore trasparenza delle informazioni, in particolare dei messaggi di pubblicità politica, diffuse attraverso le piattaforme, nella consapevolezza che occorre promuovere attivamente la libera autodeterminazione dell'utente che le riceve, al fine di tutelare la tenuta dei sistemi democratici. Entrambi, infatti, condividono, seppur con modalità diverse, l'obiettivo di salvaguardare l'integrità del discorso pubblico: il primo prevede, oltre agli obblighi di trasparenza, anche obblighi di mitigazione dei rischi derivanti dalla diffusione di contenuti illegali o legali ma dannosi per la società (tra cui rientra la disinformazione); il secondo, invece, si concentra su un contenuto specifico, quello politico, che deve essere chiaramente identificabile come tale dal destinatario. L'effettivo conseguimento dell'obiettivo prefissato dipenderà, naturalmente, dalle modalità di interpretazione e applicazione della normativa, nonché dal grado di coinvolgimento e di coordinamento dei diversi soggetti chiamati a collaborare in una prospettiva di regolamentazione partecipata.

4. Conclusioni

Il presente contributo ha cercato di chiarire quale sia la risposta europea al fenomeno della disinformazione, intesa in senso ampio come l'insieme delle reazioni giurisprudenziali e normative maturate nello spazio giuridico europeo. Tale fenomeno, inizialmente percepito soprattutto come una minaccia ibrida e dunque come una questione di sicurezza esterna, si configura oggi anche come un fattore di destabilizzazione interna, capace di incidere sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni, di alterare il dibattito democratico e di compromettere la coesione sociale all'interno dell'Unione.
Sul piano giurisprudenziale, il confronto tra il caso *RT France* e la decisione della Corte costituzionale rumena mette in luce le difficoltà di tutela della libertà di espressione in contesti eccezionali, nei quali prevalgono le esigenze di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico e la salvaguardia del valore della democrazia. Dal punto di vista normativo, i regolamenti (UE) 2022/2065 e 2024/900 delineano, invece, un modello di intervento applicabile anche in contesti non caratterizzati da eccezionalità, che opera non solo *ex post* ma anche *ex ante* e che ha natura procedurale. Lo scopo è limitare gli effetti distorsivi della disinformazione sul dibattito civico e sui processi elettorali, mediante la promozione della trasparenza, della responsabilità delle piattaforme e della consapevolezza degli utenti.
In questo quadro, la libertà di espressione emerge come diritto fondamentale avente una funzione strumentale alla democrazia, da preservare anche attraverso interventi positivi a tutela della qualità e della pluralità del discorso pubblico.

La principale sfida resta quella di conciliare la necessità di contrastare eventuali abusi con l'esigenza di evitare derive censorie, mantenendo aperto lo spazio digitale al libero confronto delle idee[72]. Anche per tale motivo, a livello dell'Unione europea, l'orientamento che si profila è quello di una regolazione che, intervenendo sui processi più che sui contenuti[73], mira a rendere più sicuro l'ambiente dove sempre più spesso avviene lo scambio di informazioni, cioè quello online, nella consapevolezza dei limiti del modello del *marketplace of ideas*. Si tratta di una regolamentazione partecipata e orizzontale[74], dove diversi soggetti sono chiamati a concorrere. Si pensi ai codici di condotta da elaborarsi dalle piattaforme in collaborazione con esponenti della società civile[75] e al diritto di accesso ai dati che, come si è visto, per il regolamento 2024/900 non è limitato ai soli ricercatori. In questo modo, si tiene conto delle conoscenze specifiche e tecniche necessarie e si permette anche un rapido adattamento delle regole a un settore in continua evoluzione.

Certamente, le normative analizzate presentano delle criticità come l'utilizzo, in qualche misura inevitabile e persino voluto nell'impossibilità di fissare a monte regole e standard uniformi, di concetti indeterminati (si pensi, ad esempio, a quello di rischio sistemico), che si prestano a interpretazioni autoreferenziali da parte delle piattaforme digitali. Per questa ragione, si impone l'esigenza di un attento controllo istituzionale[76]: da un lato, della Commissione europea, cui entrambi i regolamenti affidano un ruolo centrale di *enforcer*; dall'altro, della Corte di giustizia, che sarà chiamata a fornire i necessari chiarimenti interpretativi e a bilanciare i contrapposti interessi in gioco[77], assicurando che la discrezionalità delle piattaforme

[72] In particolare, con riferimento agli obblighi di trasparenza previsti dal regolamento (UE) 2024/900, Google, Meta e Microsoft hanno di recente scelto di non consentire attraverso i propri servizi la pubblicità relativa a temi sociali, elezioni e politica nell'UE. Ciò si è verificato nonostante la pubblicazione, avvenuta l'8 ottobre 2025, delle linee guida da parte della Commissione a supporto dell'implementazione delle disposizioni del regolamento. La decisione è stata giustificata dalle Big Tech con le difficoltà di conformarsi alla nuova normativa e con gli ingenti costi che ne sarebbero derivati; tuttavia, questo pone il problema che una rinuncia generalizzata alla pubblicità politica online possa effettivamente ridurre lo spazio del dibattito democratico digitale.

[73] M. Husovec, *The Digital Services Act's Red Line: What the Commission Can and Cannot Do About Disinformation*, in *Journal of Media Law,* 16(1), 2024, 47 ss.; J. Bayer, *The EU Policy on Disinformation: Aims and Legal Basis,* in *Journal of Media Law,* 16(1), 2024, 18 ss.

[74] O. Pollicino – P. Dunn – L. Violante, *Intelligenza artificiale e democrazia: opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, 2024.

[75] Regolamento (UE) 2022/2065 cit., art. 45.

[76] A. Iliopoulou-Penot, *Governing the "Governors" of Online Speech: A Review of the Digital Services Act's First Steps in Regulating Social Media Platforms*, in *Yearbook of European Law,* 2025, 1 ss.

[77] L.S. Rossi, *Brevi osservazioni sulle recenti tendenze evolutive della giurisprudenza della Corte di*

resti compatibile con la tutela dei diritti fondamentali e dei valori europei. Quanto delineato e l'importanza attribuita al contrasto della disinformazione, intesa come interferenza politica, a tutela della democrazia, trovano infine conferma nella centralità riconosciuta a tale tema dal programma politico della nuova Commissione per il periodo 2024-2029[78] e nell'iniziativa dello Scudo democratico europeo[79]. Quest'ultima, in particolare, individua nella salvaguardia dell'integrità dello spazio informativo uno dei suoi tre pilastri fondamentali e introduce una serie di misure volte a contrastare la manipolazione delle informazioni e i fenomeni di disinformazione. L'obiettivo è quello di rafforzare la resilienza non solo dei cittadini, ma dell'intero ecosistema informativo, attraverso il coinvolgimento dei diversi attori che vi operano, promuovendo così la qualità del dibattito pubblico e la coesione sociale in un contesto digitale in continua evoluzione, che tuttavia non può prescindere dal sistema valoriale europeo.

giustizia dell'Unione europea sulla protezione dei dati personali, in *Eurojus*, fascicolo speciale «Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali», 7, 2024, 51 ss.; C. Amalfitano – F. Ferri, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: tra principi, diritti e valori*, in R. Torino – S. Zorzetto (a cura di), *La trasformazione digitale in Europa. Diritti e principi*, Torino, 2023, 1 ss.

[78] Commissione europea, *Commission's priorities 2024-2029*, in c*ommission.europa.eu,* 18 luglio 2024.

[79] Commissione europea, *European Democracy Shield and EU Strategy for Civil Society pave the way for stronger and more resilient democracies*, in *ec.europa.eu,* 12 novembre 2025.

Abstract

Il contributo analizza la libertà di espressione come diritto fondamentale strumentale alla democrazia, nelle sue dimensioni attiva (informare) e passiva (essere informati). Da questa premessa si esamina come lo spazio giuridico europeo affronti la disinformazione, tutelando la libertà di espressione e l'integrità del dibattito pubblico. L'analisi considera due recenti casi giurisprudenziali: la sentenza *RT France* del Tribunale dell'Unione europea e la decisione della Corte costituzionale rumena di annullare le elezioni presidenziali, dove la disinformazione agisce come strumento di interferenza politica e giustifica misure a tutela dell'ordine pubblico e del processo democratico. Si esaminano in seguito due strumenti normativi europei, quali il regolamento sui servizi digitali e quello sul targeting e la pubblicità politica, che intervengono sui flussi informativi delle piattaforme. Ne risulta un approccio regolatorio di tipo procedurale, fondato su trasparenza e responsabilità delle piattaforme, volto a garantire la qualità del discorso pubblico e la conformità dell'ecosistema informativo ai valori democratici europei.

This paper examines freedom of expression as a fundamental right instrumental to democracy, in its active dimension (the right to inform) and passive dimension (the right to be informed). Against this backdrop, it investigates how the European legal order addresses disinformation while safeguarding freedom of expression and the integrity of public debate. The analysis considers two recent cases: the judgment of the General Court of the European Union in *RT France* and the decision of the Romanian Constitutional Court to annul the presidential elections, where disinformation operates as a tool of political interference and justifies measures aimed at protecting public order and the democratic process. The paper then examines two European regulatory instruments, namely the Digital Services Act and the Regulation on the transparency and targeting of political advertising, which intervene in the information flows of online platforms. The outcome is a procedural regulatory approach, grounded in platform transparency and accountability, designed to ensure the quality of public discourse and the alignment of the information ecosystem with European democratic values.

Keywords

freedom of expression – disinformation - public debate - electoral interference - democracy