LA REGOLAZIONE EUROPEA DELLA «PUBBLICITÀ POLITICA 4.0» TRA NUOVE PROSPETTIVE E SFIDE APPLICATIVE [*]

di Emanuela Palomba[**]

Sommario. 1. La prima disciplina strutturata della «pubblicità politica 4.0»: il Regolamento (UE) 2024/900. – 2. La filosofia della disclosure e la cornice definitoria. – 3. Gli obblighi di trasparenza e di diligenza a carattere generale. – 4. Gli obblighi di trasparenza addizionali in materia di targeting e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*. – 5. Il sistema di *governance*, i meccanismi di *enforcement* e l'apparato sanzionatorio. – 6. Verso una «regolamentazione senza regolati»? *Google and Meta's Ban on Political Ads in the EU*.

1. La prima disciplina strutturata della «pubblicità politica 4.0»: il Regolamento (UE) 2024/900. Secondo quanto riportato dallo *Study on the impact of online disinformation during election campaigns* condotto nel 2023 dall'*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) e dalla società di ricerche di mercato *Ipsos*[1], negli ultimi quindici anni si è assistito a una rapida ed esponenziale crescita dell'utilizzo dei *social media* quali fonti quotidiane di informazione, sino al punto da superare, per diffusione e incidenza, i tradizionali mezzi di comunicazione di massa (stampa, radio e televisione).

Tali dati giustificano la recente tendenza della comunicazione politica a orientarsi sempre più spesso verso nuovi ecosistemi digitali[2], le piattaforme *online*, arene «strutturalmente private, ma funzionalmente pubbliche»[3], capaci di trasformare il tradizionale concetto di «sfera pubblica»[4] e agevolare un'interazione diretta, rapida e immediata tra attori politici ed elettorato.

---

[*] *Sottoposto a referaggio*. La presente pubblicazione è stata prodotta durante la frequenza *dell'Italian National Ph.D. Program in Artificial Intelligence* dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, XL ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata dal D.M. 629/2024 M4C1-Inv. 4.1 Pubblica Amministrazione, a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

[*] Dottoranda di ricerca all'Italian National Ph.D. Program in Artificial Intelligence, Ambito disciplinare: Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

[1] Ipsos – UNESCO, *Study on the impact of online disinformation during election campaigns,* September 2023, in *https://www.ipsos.com/en/elections-social-media-battle-against-disinformation-and-trust-issues*.

[2] J. Chester, K.C. Montgomery, *The role of digital marketing in political campaigns*, in *Internet Policy Review*, 6, 4, 2017; V. Iaia, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024*, in *MediaLaws*, 19 giugno 2024: «gli ambienti digitali diventano sempre più il "place to be" per ottenere il sostegno del pubblico».

[3] Così A. Lucarelli, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, 3, 2025, 9. Sulla funzione pubblica svolta dalle piattaforme *online*, I. Khan, *Freedom of expression and elections in the digital age: Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, United Nations, Human Rights Council, A/HRC/59/50, 11th June 2025, 17: «As the principal vector of information in the digital age, the platforms serve a public good».

[4] Sul contributo essenziale della comunicazione politica nella sfera pubblica e sul mutamento di quest'ultima a causa di *Internet* e dei *social media*, J. Habermas, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, Milano, 2023.

Le tecnologie di Intelligenza artificiale (IA) hanno significativamente ampliato non solo il novero, ma anche la qualità, la precisione e la pervasività degli strumenti informatici a disposizione degli attori politici, favorendo la genesi di una «pubblicità politica 4.0»[5],
Una delle applicazioni più innovative e complesse dell'IA nel campo della comunicazione politica è rappresentata dal cd. «*targeting* politico»[6]. Attraverso il trattamento dei dati personali, tale tecnica consente di rivolgere a determinati gruppi di persone o a utenti di specifiche aree geografiche un messaggio politico personalizzato, «tailored» su un preciso segmento di elettorato, sì da incidere in maniera più diretta sulle sue preferenze e intenzioni di voto[7]. Tecniche di *micro-targeting*[8] e di *neuro-targeting*[9] *online* sarebbero state già adoperate nelle campagne politiche di numerosi Paesi, dalle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 (Caso *Cambridge Analytica)*[10], sino alle più recenti elezioni presidenziali romene del 2024, il cui primo turno è stato annullato dalla Corte costituzionale[11] proprio in ragione dell'intervenuta manipolazione del voto degli elettori e della distorsione del principio di pari opportunità tra

[5] La configurazione della pubblicità politica contemporanea come «pubblicità politica 4.0» (E. Palomba, *Il sistema di* governance *ed* enforcement *del Regolamento (UE) 2024/900 alla prova dell'effettività: un'analisi comparativa con il* Digital Services Act, in L. Califano, F. Fabrizzi, G. Sartor (a cura di), *Disinformazione digitale. Modelli algoritmici e valori democratici*, Milano, 2026, 311-312, disponibile al link: *https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/1569*) deriva dall'inquadramento dell'attuale periodo storico nella cd. «Quarta Rivoluzione scientifica». Cfr. F. Laviola, *Regolazione della tecnologia e dimensione del tempo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021,1168, che delinea le quattro fasi storiche della Rivoluzione scientifica: Prima Rivoluzione scientifica-copernicana, Seconda Rivoluzione scientifica-darwiniana, Terza Rivoluzione scientifica-freudiana, Quarta Rivoluzione scientifica-turingiana; K. Schwab, P. Pyka, *Die Vierte Industrielle Revolution*, München, 2016; L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

[6] A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2024, 600, che evidenzia come «nel contesto politico attuale l'uso delle tecniche di targeting per indirizzare messaggi politici mirati a gruppi di elettori o singole persone è sempre più diffuso».

[7] L. Cianci, *Il diritto ad essere informati alla prova delle strategie di microtargeting per la comunicazione politica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2023, 9, sottolinea l'importanza del procedimento di segmentazione dell'elettorato, cui segue la costruzione algoritmica dei profili comportamentali che sono essenziali al riconoscimento dei problemi più rilevanti per gli elettori.

[8] C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1, 2025, 210, che sottolinea: «Un ambiente online personalizzato attraverso il micro-targeting genera bolle di filtraggio o *filter bubbles*, termine coniato da Pariser nel contributo *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*, che descrive l'esposizione sistematica degli utenti a informazioni simili per contenuti, con l'effetto di limitare l'incontro con fonti di origine diversa, il che ha per conseguenza l'intensificazione della polarizzazione politica e ideologica».

[9] C. Saura Garcia, *Political Neurotargeting: Ethical Challenges of Exploiting Intimate Data in Democratic Processes*, 2024, available at SSRN: *https://ssrn.com/abstract=4886089*; T. Çakar, G. Filiz, *Unraveling neural pathways of political engagement: bridging neuromarketing and political science for understanding voter behavior and political leader perception*, in *Frontiers in Human Neuroscience*, 17, 2023.

[10] Le dichiarazioni rese nel marzo 2018 da Christopher Wylie, ex dipendente di *Cambridge Analytica*, rivelarono che, durante la campagna presidenziale statunitense del 2016, la società aveva analizzato e trattato i dati di milioni di utenti Facebook senza il loro consenso, per finalità di profilazione politica a sostegno della campagna elettorale di Donald Trump, in violazione delle condizioni contrattuali della piattaforma. Cfr. The Guardian, *Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach*, 17th March 2018; The New York Times, *How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions*, 17th March 2018. In Italia, la vicenda ha condotto all'irrogazione da parte del Garante per la protezione dei dati personali di una sanzione pari a 1 milione di euro nei confronti di Facebook per l'acquisizione non autorizzata di dati relativi agli utenti italiani. Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, Ordinanza ingiunzione nei confronti di Facebook Ireland Ltd e Facebook Italy s.r.l., 14 giugno 2019 [doc. web n. 9121486].

[11] Curtea Constituțională a României, sent. n. 32/2024 del 6 dicembre 2024, in *https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2025/02/RULING-No-32-2024.pdf*.

i candidati dovute a un utilizzo illecito e non trasparente delle tecnologie digitali e dell'IA durante la campagna elettorale[12].

Se da un lato, dunque, l'impiego sempre più frequente delle piattaforme digitali e dei sistemi di IA consente agli attori politici di ampliare la propria eco politica e di affinare le proprie strategie comunicative[13], dall'altro l'utilizzo di questi strumenti può incidere negativamente sull'integrità dell'informazione e, dunque, sul corretto svolgimento del processo elettorale[14], erodendo le basi dell'ordinamento democratico-costituzionale[15].

Pertanto, si rende necessaria una minuziosa opera di bilanciamento fra la libertà di espressione dell'attore politico e il parallelo diritto dei cittadini a una completa e accurata informazione politica[16], essenziale al corretto esercizio dei propri fondamentali diritti politici. Solo a queste condizioni, infatti, sarebbe davvero possibile garantire il diritto di ognuno a ricevere un messaggio politico esauriente, trasparente, pluralista, elaborato nel rispetto della propria *privacy* e della protezione dei propri dati personali[17].

Proprio al fine di bilanciare questi valori, aggiornare la normativa esistente e regolare un fenomeno in rapida evoluzione, il legislatore europeo nel marzo 2024 ha pubblicato il Regolamento (UE) 2024/900[18] relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (TTPA).

Attraverso l'analisi delle disposizioni contenute nel suddetto Regolamento, ne esamineremo l'incidenza sull'attuale *framework* normativo, valutandone l'effettiva capacità di rispondere alle sfide poste dalle tecnologie emergenti.

2. La filosofia della* disclosure *e la cornice definitoria. Il TTPA stabilisce norme armonizzate nel territorio dell'UE per la fornitura di pubblicità politica e dei servizi connessi e sull'uso delle tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica *online* qualora comportino il trattamento di dati personali (ex art. 1, par. 1), al fine di assicurare il corretto funzionamento del relativo mercato interno, nel rispetto e a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali

---

[12] Sul punto, A. Simoncini, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 45, 1, 2025; 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.

[13] In tema di propaganda elettorale come espressione della libertà di manifestazione del pensiero, Corte cost., sent. n. 84/1969, e precedentemente già Corte cost., sentt. nn. 48/1964 e 9/1965.

[14] I. Khan, *Freedom of expression and elections in the digital age: Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression*, cit., 2: «Election integrity and information integrity are closely connected. Safe, free and fair elections require healthy, open information spaces in which accurate and independent information is easily accessible to the electorate».

[15] M. Monti, *Le categorie del costituzionalismo e le fonti alla prova della propaganda politica online: utente-consumatore o utente-cittadino?*, in *DPCE online*, 50(Sp), 2021; P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1, 2024, 137.

[16] La Corte costituzionale, secondo un orientamento ormai consolidato, interpreta l'art. 21 Cost. come fondamento costituzionale tanto del diritto di informare, quanto del diritto ad essere informati (Cfr. Corte cost., sentt. nn. 202/1976; 148/1981; 826/1988). Sul diritto dei cittadini ad essere informati come presupposto del corretto esercizio del diritto di voto ex art. 48 Cost., essenziale per la democraticità del sistema, *precipue* Corte cost. sent. n. 112/1993. In dottrina, *ex multis*, A. Loiodice, *Situazioni costituzionali e diritto all'informazione*, Padova, 1990, 35 ss.; P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, cit., 140, secondo cui «the right to complete and objective information is not only an "individual" fundamental right, but also plays a key "functional" role, since it aims at guaranteeing democratic life and the constitutional system as a whole».

[17] F. Balaguer Callejón, *La constitución del algoritmo*, II ed., Zaragoza, 2023; J. Susskind, *Future politics: Living together in a world transformed by tech*, Oxford, 2018.

[18] Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica.

dell'Unione europea (ex art. 1, par. 4).
In linea di continuità con il quadro normativo digitale europeo[19], l'impostazione adottata nel TTPA segue la filosofia della *disclosure*: la disciplina si articola, infatti, in un nucleo di obblighi informazionali comuni a tutti i servizi di pubblicità politica (Capo III), cui si aggiungono ulteriori obblighi specifici in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, in ragione delle peculiari caratteristiche di tali tecniche (Capo III).
Tale approccio normativo «preventivo» (Considerando 94), ispirato al principio precauzionale[20], si rivela fondamentale a garantire l'effettività delle misure correttive, che si applicano in un contesto caratterizzato dalla sostanziale stabilizzazione nel tempo delle dinamiche elettorali ben prima e ben oltre i mesi delle singole consultazioni[21]. Per essere davvero utili, pertanto, esse devono necessariamente trovare applicazione prima dello svolgimento della competizione elettorale; diversamente, il *vulnus* arrecato al processo democratico risulterebbe già perfezionato, rendendo difficile – se non del tutto impossibile – contenere gli eventuali danni[22].

Per esaminare la normativa del TTPA, occorre innanzitutto delinearne l'ambito oggettivo, chiarendo che cosa si intenda per «pubblicità politica».
Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 2), primo periodo, la «pubblicità politica» è definita come «la preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio fornito normalmente dietro retribuzione o tramite attività interne o nell'ambito di una campagna di pubblicità politica: a) di, a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale; oppure b) che possa e sia inteso a influenzare l'esito di un'elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare, a livello dell'Unione, nazionale, regionale o locale».
Al contempo, si precisa che restano escluse dalla nozione: i) le comunicazioni provenienti da fonti ufficiali degli Stati membri o dell'UE, strettamente attinenti all'organizzazione e alle

[19] I precedenti normativi del Regolamento (UE) 2016/679 (cd. GDPR), del Regolamento (UE) 2022/2065 (cd. DSA) e del successivo Regolamento (UE) 2024/1689 (cd. AI Act) si fondano sul medesimo approccio improntato alla trasparenza e alla pubblicità informazionale, delineando un ecosistema interconnesso ma non privo di sovrapposizioni. In tale prospettiva si inseriscono le due proposte di regolamento (COM(2025) 836 e COM(2025) 837) presentate dalla Commissione europea il 19 novembre 2025 nell'ambito del pacchetto *Digital Omnibus*, volte alla semplificazione normativa e procedurale della legislazione europea sul digitale.
[20] Tale principio, sviluppatosi nell'ambito del diritto ambientale, si è esteso successivamente al settore tecnologico, condividendone gli attributi di precarietà e indeterminatezza cognitiva circa gli esiti e le conseguenze future dell'applicazione pratica. Cfr. D. Kriebel *et alii*, *The Precautionary Principle in Environmental Science*, in *Environmental Health Perspectives (EHP)*, 109, 9, 2001, 871: «when an activity raises threats of harm to human health or the environment, precautionary measures should be taken even if some cause and effect relationships are not fully established scientifically». Cfr. G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016; A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2019, 86-87; P. Zuddas, *Pregiudizi digitali e principio di precauzione*, in *Consulta Online*, 2, 2020; E. D'Orlando, *Innovazione tecnologica e fonti del diritto*, in J.-B. Auby, G. De Minico, G. Orsoni (a cura di), *L'amministrazione digitale. Quotidiana efficienza e intelligenza delle scelte*, Napoli, 2023, 79; T. Monaco, *Ambiente naturale e ambiente digitale: una nuova declinazione del principio di precauzione*, in *TCRS*, 2, 29, 2024; G. Mobilio, *La co-regolazione delle nuove tecnologie, tra rischi e tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2024, 245-270.
[21] Così S. Blumenthal, *The Permanent Campaign*, Boston, 1980, che individua nella «campagna elettorale permanente» una delle caratteristiche peculiari della politica contemporanea.
[22] In questa prospettiva si collocano le disposizioni del TTPA che impongono agli editori di pubblicità politica termini ridotti per: i) la verifica delle segnalazioni provenienti dai cittadini, specie se il messaggio pubblicitario è diffuso in prossimità della data dell'elezione o del referendum (art. 15); ii) la tempestiva trasmissione delle informazioni alle Autorità competenti (art. 16). Termini ridotti sono previsti anche per le autorità nazionali di supervisione, chiamate a trattare con celerità le segnalazioni dei cittadini (art. 24). Le sanzioni *ex post* assumono, pertanto, carattere meramente residuale e devono essere ispirate ai principi di effettività, proporzionalità e dissuasività (Considerando 104).

modalità di partecipazione a elezioni o referendum; ii) la comunicazione istituzionale volta a fornire informazioni ufficiali ai cittadini, effettuata da, per conto o a favore di un'autorità pubblica di uno Stato membro o dell'UE; iii) la presentazione dei candidati in spazi pubblici determinati o sui mezzi di comunicazione, quando espressamente prevista dalla legge e svolta a titolo gratuito, nel rispetto della parità di trattamento tra i candidati (ex art. 3, par. 1, punto 2), secondo periodo)[23]. Tale articolo non esaurisce però la definizione di pubblicità politica, rinviando di fatto all'art. 8 l'elencazione non tassativa dei sette indici di identificazione dei *political advertisement* – il contenuto, lo sponsor, la lingua, il contesto, i mezzi, i destinatari e l'obiettivo – cui spetta alla Commissione dare concretezza in sede di elaborazione degli orientamenti comuni.

Dalla lettura del combinato disposto degli artt. 3 e 8 TTPA, dunque, se da un lato risulta evidente l'intenzione del legislatore europeo di regolare esclusivamente il profilo commerciale dell'attività politico-propagandistica[24], dall'altro non risultano altrettanto nitidi i contorni di tale intervento.

La distinzione tra messaggi «forniti normalmente dietro retribuzione» – rientranti nell'ambito applicativo del TTPA – e messaggi «di natura meramente privata o meramente commerciale» – oggetto di deroga – non si rivela, infatti, né agevole né univoca. I messaggi «di natura meramente privata», pur trattandosi di contenuti formalmente gratuiti, possono ottenere un'ampia diffusione grazie alle dinamiche di viralità e all'intermediazione degli *influencer*, nonché all'impiego strategico degli algoritmi di moderazione, con il rischio di agevolare pratiche elusive in violazione delle norme del TTPA[25]. Quanto, invece, ai messaggi «di natura meramente commerciale», il confine rispetto alla pubblicità politica risulta ancora privo di una netta definizione, poiché entrambe le fattispecie presentano una compenetrazione di elementi politici ed economici, che rende difficile individuarne il *quid* distintivo[26].

I primi orientamenti pubblicati dalla Commissione il 10 ottobre 2025[27] non hanno consentito il definitivo superamento delle preesistenti ambiguità interpretative. A fronte di tali dubbi interpretativi, la Commissione non ha fornito, infatti, risposte in termini assoluti, bensì si è limitata a riportare tautologicamente il contenuto normativo dell'articolato, aggiungendo meri elementi sintomatici della finalità prevista – di pubblicità politica, di natura meramente privata o di quella meramente commerciale – senza fornire però direttive univoche[28].

Anche con riferimento agli indici di identificazione dei *political advertisement*, la Commissione ha adottato un analogo approccio improntato alla flessibilità, limitandosi a enucleare alcune delle domande che l'operatore è chiamato a porsi nel valutare la natura di pubblicità politica dei messaggi[29]. Tale impostazione, se da un lato assicura una più agevole adattabilità della disciplina ai rapidi mutamenti della realtà fattuale, dall'altro si rivela inidonea a garantire un livello di uniformità sovranazionale tra gli ordinamenti degli Stati membri, favorendo il

---

[23] Sono altresì escluse le opinioni politiche e gli altri contenuti editoriali soggetti a responsabilità editoriale, qualora diffusi gratuitamente, nonché qualsiasi altra opinione politica espressa a titolo personale (ex art. 1, parr. 2 e 3).

[24] C. Giunta, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, in *Federalismi.it*, 14, 2025, 16.

[25] Così C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, cit., 219-220, che sottolinea come l'uso di reti di *social bot* e di *troll*, nonché di *potëmkin personas* e il fenomeno dell'*astroturfing* complichi ulteriormente la distinzione tra contenuti erogati dietro pagamento di un corrispettivo e contenuti forniti gratuitamente.

[26] V. Iaia, *I complessi contorni della nozione di pubblicità politica alla prova delle elezioni europee 2024,* cit.

[27] Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per sostenere l'attuazione del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, 10 ottobre 2025, C/2025/5514.

[28] Ivi, 17.

[29] Ivi, *Tabella 1 – Elementi da prendere in considerazione ai fini dell'identificazione di un messaggio di pubblicità politica*, 19-21.

rischio di divergenze regolatorie e applicative.

3. Gli obblighi di trasparenza e di diligenza a carattere generale. Il Capo II del TTPA è dedicato agli obblighi generali di trasparenza e di diligenza imposti per tutti i servizi di pubblicità politica[30].

Ai sensi dell'art. 7, par. 1, è compito dei prestatori di servizi pubblicitari[31] chiedere agli sponsor[32] (e, eventualmente, ai prestatori di servizi pubblicitari che agiscono per loro conto) di dichiarare se il servizio richiesto abbia natura di pubblicità politica[33], nonché di attestare, nei tre mesi che precedono un'elezione o un referendum, di rientrare in una delle tre condizioni previste dall'art. 5, par. 2 (cioè, essere cittadini dell'UE; cittadini di un Paese terzo, ma con residenza permanente nell'UE; oppure persone giuridiche stabilite nell'UE, ma non di proprietà né controllate da cittadini di Paesi terzi).

Infatti, come chiarito dagli orientamenti comuni elaborati dalla Commissione nell'ottobre 2025, «i prestatori di servizi di pubblicità politica, compresi gli editori, non sono tenuti a verificare le dichiarazioni o le informazioni fornite, a meno che queste non appaiano manifestamente errate senza la necessità di ulteriori verifiche o attività di accertamento dei fatti. Di conseguenza, non sono tenuti a verificare se il messaggio pubblicitario sia di natura politica»[34].

Ne deriva che l'individuazione dei servizi di pubblicità politica risulta sostanzialmente rimessa

---

[30] Per le piccole e medie imprese (PMI), il TTPA prevede una disciplina agevolata in considerazione del loro ruolo nell'ecosistema della pubblicità politica. Ad esempio, le microimprese per le quali la fornitura dei servizi pubblicitari è puramente marginale e accessoria rispetto alle attività principali sono esentate dagli obblighi di tenuta di registri, nonché dall'obbligo di conservazione degli avvisi di trasparenza e delle relative modifiche per un periodo di sette anni dall'ultima pubblicazione dei relativi messaggi di pubblicità politica (ex art. 9, par. 4, e art. 12, par. 5). Allo stesso modo, le PMI che sono editori di pubblicità politica non sono tenute a riferire annualmente in merito agli importi fatturati per i loro servizi di pubblicità politica, né sono tenute, nell'ultimo mese che precede un'elezione o un referendum, a rispettare il termine di 48 ore per trattare le segnalazioni relative ai messaggi di pubblicità politica potenzialmente non conformi al TTPA. Tali previsioni si inscrivono nella più ampia strategia europea – recepita anche nel recente Pacchetto *Digital Omnibus*, già richiamato – volta a ridurre gli oneri normativi e burocratici gravanti sulle PMI, sì da permettere loro di risparmiare tempo e risorse da destinare alla *Research and Innovation* (R&I), in ossequio a quanto evidenziato dall'ex-Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, nel suo *Report* del settembre 2024. Cfr. M. Draghi, *The future of European competitiveness – September 2024*, European Union, 2025, in part., *Part A – A competitiveness strategy for Europe*, 27 ss.

[31] Si definisce «prestatore di servizi di pubblicità politica», ex art. 3, par. 1, punto 6), «una persona fisica o giuridica impegnata nella prestazione di servizi di pubblicità politica, fatti salvi i servizi puramente accessori».

[32] Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 10), lo sponsor è «la persona fisica o giuridica su richiesta della quale o per conto della quale è preparato, collocato, promosso, pubblicato, consegnato o diffuso un messaggio di pubblicità politica». Gli orientamenti comuni elaborati dalla Commissione europea nell'ottobre 2025 hanno chiarito che «tale definizione comprende le situazioni in cui la persona agisce a titolo personale e in cui le sue azioni non possono essere attribuite a un'altra entità ("su richiesta della quale"), ad esempio quando la persona è essa stessa un attore politico o quando conduce campagne a favore o contro candidati o partiti politici che si candidano per le elezioni senza che tali candidati o partiti siano necessariamente coinvolti o consapevoli». Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per sostenere l'attuazione del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, cit., 4-5.

[33] Ai sensi dell'art. 5, par. 1, è vietato ai prestatori di servizi di pubblicità politica subordinare la prestazione dei propri servizi a restrizioni discriminatorie «basate unicamente sul luogo di residenza o di stabilimento dello sponsor» o «unicamente in ragione del luogo di stabilimento» di un determinato partito politico europeo o gruppo politico del Parlamento europeo. Gli orientamenti comuni elaborati dalla Commissione nell'ottobre 2025 hanno chiarito che «questo principio non dovrebbe essere inteso come l'imposizione di un obbligo generale di fornire servizi in tutta l'Unione» perché «la possibilità di disparità di trattamento continua a sussistere, ma deve basarsi su ragioni obiettive giustificate». Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per sostenere l'attuazione del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, cit., 23.

[34] Ivi, 26.

agli sponsor attraverso una mera autodichiarazione, la cui natura unilaterale potrebbe però prestare il fianco a facili elusioni. Analogamente a quanto previsto dall'AI Act per taluni sistemi di IA classificati ad alto rischio[35], infatti, una valutazione condotta *in house* risulta inevitabilmente parziale perché priva di un'effettiva attività di controllo[36] che, invece, richiede, per poter essere propriamente definita come tale, una netta distinzione fra controllore e controllato.

Spetta, poi, ai prestatori di servizi di pubblicità politica conservare in appositi registri per un periodo di sette anni le informazioni sul servizio richiesto dallo sponsor (ex art. 9), tra cui: a) il messaggio di pubblicità politica o la campagna di pubblicità politica; b) il servizio fornito; c) gli importi fatturati; d) l'origine pubblica o privata degli importi; e) l'identità dello sponsor (e, ove applicabile, dell'entità che in ultima istanza controlla lo sponsor); e, infine, f) l'indicazione dell'elezione o referendum cui è connesso il messaggio. I prestatori di servizi pubblicitari devono, quindi, trasmettere in modo tempestivo, completo e accurato le suddette informazioni agli editori di pubblicità politica, ai sensi dell'art. 10, affinché essi possano provvedere ai propri obblighi di etichettatura.

È compito, infatti, degli editori di pubblicità politica[37] (ex art. 11) provvedere affinché ogni messaggio di pubblicità politica riporti in maniera chiara, ben visibile e priva di ambiguità un'etichetta contenente: a) l'attestazione che si tratta di un messaggio di pubblicità politica; b) l'identità dello sponsor (e, eventualmente, dell'entità che in ultima istanza lo controlla); c) l'indicazione dell'elezione, del referendum o del processo legislativo o regolamentare cui è connesso il messaggio di pubblicità politica; d) l'eventuale dichiarazione che il messaggio è stato prodotto utilizzando tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario; e, infine, e) un avviso di trasparenza[38].

L'art. 12, par. 1, specifica quali informazioni devono essere incluse nell'avviso di trasparenza. Esse sono: a) l'identità dello sponsor (e, eventualmente, dell'entità che in ultima istanza lo controlla); b) l'identità della persona fisica o giuridica che fornisce una retribuzione in cambio del messaggio di pubblicità politica, se diversa dallo sponsor; c) il periodo di pubblicazione, consegna o diffusione del messaggio; d) gli importi aggregati e il valore aggregato di altre prestazioni percepiti dai prestatori di servizi di pubblicità politica in cambio dei servizi prestati; e) l'origine pubblica o privata degli importi, nonché le informazioni sulla loro provenienza europea o estera; f) la metodologia applicata per calcolare gli importi; g) l'indicazione delle elezioni, dei referendum, dei processi legislativi o regolamentari cui è connesso il messaggio; h) il *link* alle informazioni ufficiali su come partecipare all'elezione o al referendum; i) il *link* al Registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online,* istituito e gestito dalla Commissione europea ex art. 13, dove sono raccolti i messaggi di pubblicità politica *online* pubblicati nell'UE diretti a cittadini o residenti dell'Unione e le relative informazioni; j) le modalità per segnalare agli editori di pubblicità politica eventuali difformità; k) gli avvisi relativi a eventuali violazioni pregresse; l) l'eventuale attestazione che il messaggio di pubblicità politica è stato prodotto utilizzando tecniche di *targeting* o di

[35] Si fa riferimento ai tre meccanismi di valutazione *ex ante* previsti per i sistemi di IA classificati ad alto rischio a norma dell'art. 6, par. 2, AI Act: cioè, la valutazione dell'eccezionalità del sistema (ex art. 6, parr. 3 e 4), la valutazione della conformità ai requisiti legali (ex art. 16, par. 2), la valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali (*Fundamental Rights Impact Assessment*, cd. FRIA, ex art. 27). Cfr. G. De Minico, *Giustizia e intelligenza artificiale: un equilibrio mutevole*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 87-88.

[36] C. Giunta, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., 38.

[37] Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 13), l'editore di pubblicità politica è definito come «il prestatore di servizi di pubblicità politica che pubblica, consegna o diffonde pubblicità politica con qualsiasi mezzo».

[38] E. Stella, *La disciplina in materia di pubblicità politica del regolamento (Ue) 2024/900*, in *EuroJus.it*, 6 maggio 2024, in *https://rivista.eurojus.it/la-disciplina-in-materia-di-pubblicita-politica-del-regolamento-ue-2024-900/*, 4.

consegna del messaggio pubblicitario; m) e, infine, la portata del messaggio di pubblicità politica in termini di coinvolgimento degli utenti. Al pari dei prestatori di servizi di pubblicità politica, anche gli editori di pubblicità politica devono conservare tali dati per un periodo di sette anni.

Se da un lato, dunque, gli obblighi informazionali imposti dal legislatore europeo ai prestatori e agli editori di pubblicità politica concorrono a favorire nei cittadini lo sviluppo di una coscienza politica consapevole e informata[39], dall'altro essi presentano alcuni profili di criticità.

Un primo fattore problematico riguarda la complessa ripartizione delle responsabilità sulla completezza e accuratezza delle informazioni tra sponsor, prestatori di servizi pubblicitari ed editori.

Ai prestatori di servizi pubblicitari è imposto l'onere di compiere quanto è ragionevolmente in loro potere per garantire la completezza e l'accuratezza delle informazioni; tuttavia, la responsabilità materiale per l'esattezza dei dati di cui alle lett. a), d), e) e f) dell'art. 9 grava esclusivamente sullo sponsor[40]. Gli editori, invece, sono tenuti a garantire la completezza di tutte le informazioni diffuse – tanto nell'etichettatura, quanto nell'avviso di trasparenza – mentre l'obbligo di verificarne anche l'accuratezza riguarda unicamente le informazioni relative al luogo dove è possibile reperire l'avviso di trasparenza, nonché i dati elencati alle lett. d), f), i), j) e m) dell'art. 12, par. 1[41].

Inoltre, a norma dell'art. 12, par. 2, qualora il prestatore di servizi di pubblicità politica venga a conoscenza che le informazioni trasmesse all'editore o da quest'ultimo pubblicate risultano incomplete o inesatte, egli deve contattare senza indebito ritardo l'editore, fornendogli i dati integrati o corretti. Allo stesso modo, qualora l'editore di pubblicità politica venga a conoscenza che le informazioni di cui all'articolo 11, par. 1, e all'articolo 12, par. 1, sono incomplete o non accurate, deve attivarsi, ai sensi dell'art. 12, par. 2, per completarle o rettificarle senza indebito ritardo, anche contattando lo sponsor o i prestatori di servizi di pubblicità politica. Se non fosse possibile integrare o correggere tempestivamente le informazioni, «tenuto conto delle circostanze specifiche di ciascun caso, compresa l'importanza delle informazioni mancanti»[42], l'editore è tenuto a interrompere la disponibilità del messaggio di pubblicità politica oppure la sua pubblicazione, consegna e diffusione, informando immediatamente della sua decisione gli sponsor o i prestatori di servizi interessati.

Si tratta, dunque, di una rigorosa ripartizione di responsabilità «a catena» che, sebbene contribuisca a rafforzare la certezza dei rapporti giuridico-contrattuali tra gli operatori, fondandosi su un sistema di «autodichiarazioni-autocorrezioni» rende di fatto difficile accertare in concreto l'incompletezza o l'inaccuratezza delle informazioni, tanto da parte degli altri operatori coinvolti, quanto dei singoli utenti in sede di segnalazione ex art. 15.

Un secondo elemento critico riguarda, più in generale, la filosofia stessa della *disclosure* che, legata a elementi circoscritti e tassativi, non rende possibile includere ogni aspetto, attuale o

[39] A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, cit., 600.

[40] Così Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per sostenere l'attuazione del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, cit., 27.

[41] Ivi, 29.

[42] Lo evidenzia la Commissione europea negli Orientamenti comuni dell'ottobre 2025, dove si ribadisce la «gradualità» dell'impostazione del TTPA: le misure più drastiche – come la sospensione della pubblicazione o della diffusione di messaggi di pubblicità politica – devono essere adottate solo quando non è possibile integrare o correggere le informazioni senza un indebito ritardo, tenendo conto anche delle specifiche circostanze del caso concreto. Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Orientamenti per sostenere l'attuazione del regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*, cit., 32.

futuro, potenzialmente rilevante ai fini della conoscenza del pubblico.
Inoltre, operando solo sul piano informazionale, tale approccio non consente di stabilire precisi limiti e condizioni a un'attività come la pubblicità politica che richiede non solo la piena consapevolezza dei cittadini, ma anche l'effettiva pari opportunità dei candidati. Alla luce delle rinnovate modalità di comunicazione e propaganda politica sarebbe stato, pertanto, essenziale garantire la parificazione giuridica dei regimi applicabili alla pubblicità politica *online* e *offline*[43], definendo, ad esempio, anche per gli ambienti virtuali, un limite al numero di *political advertisement* sponsorizzabili da parte degli attori politici al fine di slegare l'«indipendenza della pubblicità politica dalle capacità economiche del candidato»[44].

4. Gli obblighi di trasparenza addizionali in materia di targeting e di consegna del messaggio di pubblicità politica online. In materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, il legislatore europeo ha imposto, oltre ai generali obblighi di trasparenza e di diligenza, ulteriori obblighi informazionali a carico dei titolari del trattamento dei dati personali (Capo III).
Occorre preliminarmente definire cosa si intenda per «tecniche di *targeting*» e «tecniche di consegna del messaggio pubblicitario».
Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 11), sono definite «tecniche di targeting» le «tecniche usate per rivolgere un messaggio di pubblicità politica solo a una persona specifica o a un gruppo specifico di persone, o per escludere tale persona o gruppo di persone, sulla base del trattamento di dati personali». Per «tecniche di consegna del messaggio pubblicitario» si intendono, invece, le «tecniche di ottimizzazione utilizzate per aumentare la circolazione, la portata o la visibilità di un messaggio di pubblicità politica sulla base del trattamento automatizzato di dati personali e che possono servire a consegnare il messaggio di pubblicità politica a una persona specifica o a un gruppo specifico di persone» (ex art. 3, par. 1, punto 12).
Alla luce di tali definizioni non sembra tuttavia agevole operare una distinzione netta tra le due tecniche, che si presentano, in concreto, come sostanzialmente sovrapponibili. Comune, infatti, è l'obiettivo di rivolgere a un determinato segmento sociale un messaggio di pubblicità politica personalizzato, elaborato a partire dal trattamento dei dati personali degli appartenenti a quel gruppo.
La sostanziale sovrapposizione fra tecniche di *targeting* e tecniche di consegna del messaggio pubblicitario risulta evidente anche esaminando l'evoluzione normativa della loro definizione: fino agli Emendamenti approvati dal Parlamento europeo nel febbraio 2023, entrambe le tecniche, infatti, erano ricomprese nella più ampia espressione «tecniche di targeting o amplificazione»[45].
Inoltre, anche dal punto di vista normativo, le due pratiche sono adoperate all'interno del TTPA sempre «in coppia», il che non consente di tracciarne la differenza neanche in termini

[43] Sull'inadeguatezza della disciplina nazionale in materia di *par condicio* (l. n. 28/2000), ancora confinata ai tradizionali mezzi radiotelevisivi e non adeguatamente rivisitata alla luce dell'evoluzione dei mezzi di informazione, si veda O. Grandinetti, *La* par condicio *al tempo dei social, tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora, tutti attuali*, in *MediaLaws*, 3, 2019, 92-130; P. Villaschi, *The regulation of political targeting in the Italian and European Union legal framework*, cit., 149 ss.; G. Menegus, *La disciplina della comunicazione istituzionale durante le campagne elettorali* online, in *Federalismi.it*, 19, 2025, 190-219; E. Caterina, *La disciplina delle campagne elettorali tra obsolescenza normativa e innovazioni tecnologiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2025, 32-34.
[44] G. De Minico, *Pubblicità elettorale: il rischio fake news colpisce Usa e Ue*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 dicembre 2024.
[45] Gli Emendamenti nn. 127 e 128, approvati dal Parlamento europeo in data 2 febbraio 2023, P9_TA(2023)0027, distinguono le due tecniche di profilazione in «tecniche di targeting» e «tecniche di fornitura di messaggi pubblicitari». Solo nella versione finale del TTPA, queste ultime hanno acquisito la denominazione di «tecniche di consegna del messaggio pubblicitario».

di regime giuridico.
Quanto alla comune disciplina sostanziale, deve innanzitutto evidenziarsi come le norme in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online* rappresentino, in realtà, solo una piccola porzione dell'intero corpo normativo del TTPA: delle trenta disposizioni, infatti, solo tre sono specificatamente dedicate all'utilizzo di queste tecniche[46].
Analizziamole, dunque, singolarmente.
L'art. 18, par. 1, consente l'utilizzo delle tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, subordinandolo alla sussistenza cumulativa di tre condizioni[47]:
a) il titolare del trattamento deve aver raccolto i dati personali presso l'interessato;
b) l'interessato deve aver prestato il proprio consenso esplicito al trattamento separato dei dati personali a fini di pubblicità politica, ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)[48] e del Regolamento (UE) 2018/1725[49];
c) tali tecniche non devono comportare la «profilazione» quale definita all'art. 4, punto 4), del GDPR e all'art. 3, punto 5), del Regolamento (UE) 2018/1725 utilizzando le categorie particolari di dati personali di cui all'art. 9, par. 1, del GDPR e all'art. 10, par. 1, del Regolamento (UE) 2018/1725.
Pertanto, in ossequio alla prima condizione, occorre che il titolare del trattamento raccolga i dati personali direttamente presso l'interessato; di conseguenza, non è ammesso l'utilizzo di dati acquisiti da soggetti terzi[50].
In relazione alla seconda condizione – ossia la prestazione del consenso esplicito e separato da parte dell'interessato – emergono alcuni interrogativi.
In primo luogo, occorre chiarire in quale fase debba essere formulata la richiesta di consenso: al momento dell'iscrizione al servizio o prima di ogni singola campagna di pubblicità politica? La questione non è di poco conto: la prestazione del consenso prima di ogni singola campagna elettorale, in via di principio, garantirebbe senza dubbio una maggiore aderenza alla reale volontà dell'interessato[51], ma il rilascio di almeno due «consensi» al trattamento (uno per l'iscrizione al servizio in generale e uno specifico per ogni singola campagna elettorale) potrebbe determinare un ingiustificato affaticamento nella procedura, in violazione della *ratio* alla base del par. 4, lett. *a)*, dello stesso articolo, secondo cui all'interessato non deve essere richiesto il consenso qualora abbia «già indicato con mezzi automatizzati che non acconsente al trattamento dei dati a fini di pubblicità politica, a meno che la richiesta non sia giustificata da un mutamento sostanziale delle circostanze».
Un ulteriore aspetto critico riguarda le finalità per cui l'interessato acconsente al trattamento

[46] Le disposizioni sono, invece, cinque se si considerano anche l'art. 22, par. 1, relativo alla delimitazione delle competenze delle autorità di controllo, e l'art. 25, parr. 5 e 6, in materia di sanzioni.
[47] L'art. 18, par. 3, specifica che la disciplina ivi contenuta non si applica «alle comunicazioni di partiti politici, fondazioni politiche, associazioni o altre organizzazioni senza scopo di lucro, ai loro membri ed ex membri o a comunicazioni, come bollettini d'informazione, connesse alle loro attività politiche, purché tali comunicazioni si basino esclusivamente sui dati di abbonamento e siano pertanto strettamente limitate ai loro membri, ex membri o abbonati, siano basate sui dati personali da essi forniti e non comportino un trattamento di dati personali volto a segmentare o altrimenti selezionare ulteriormente i destinatari e i messaggi che ricevono».
[48] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
[49] Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE.
[50] C. Giunta, *L'espressione del pensiero politico: comunicazione, propaganda, pubblicità*, cit., 37.
[51] L. Nikiforov, *Political advertising, targeting and minors. The Belgian case*, in *Brussels Privacy Hub*, 2024, *https://ssrn.com/abstract=4800690*, 6.

Issn 2421-0528

dei propri dati personali. Con l'adozione dell'Emendamento n. 207, il Parlamento europeo aveva stabilito che il consenso dovesse essere prestato dall'interessato «unicamente» ai fini della pubblicità politica *online*. Nella versione finale del TTPA, tuttavia, l'avverbio «unicamente» è stato soppresso in favore della ben più ampia espressione «ai fini di pubblicità politica». Pertanto, allo stato attuale, il consenso dell'interessato – sebbene prestato in forma separata – non sembra essere più limitato e vincolato a un unico scopo, il che lascerebbe spazio a possibili interpretazioni estensive della finalità del trattamento cui esso si riferisce.
Quanto, infine, alla terza condizione, l'art. 18, par. 1, lett. c), vieta la profilazione dell'interessato sulla base delle «categorie particolari di dati personali» come definite all'art. 9, par. 1, del GDPR e all'art. 10, par. 1, del Regolamento (UE) 2018/1725.

L'introduzione di questa condizione rappresenta senza dubbio un importante sviluppo rispetto al Regolamento (UE) 2022/2065 (DSA)[52], dal momento che adesso per i titolari del trattamento è vietato in termini assoluti l'utilizzo di tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio di pubblicità politica *online* se basate sul trattamento di dati sensibili. Nonostante ciò, però, il rinvio esplicito al GDPR[53] sottopone il TTPA alle medesime critiche: l'utilizzo dell'espressione «dati personali raccolti presso l'interessato», infatti, non permetterebbe ancora di ricomprendere i cd. «dati inferiti»[54], cioè i dati che non sono forniti direttamente dall'interessato, ma che sono «dedotti» dai sistemi di IA attraverso l'elaborazione di altri dati. Tale condizione appare, dunque, rappresentare, ad un tempo, un'evoluzione rispetto al DSA, ma anche una sostanziale *impasse* rispetto al GDPR.
Un'ulteriore innovazione rispetto al DSA si rinviene nella novella disciplina del *targeting* e della consegna del messaggio di pubblicità politica *online* rivolti a minori. L'art. 18, par. 2, sancisce il divieto di utilizzo di tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario qualora comportino «il trattamento dei dati personali di un soggetto di cui il titolare del trattamento sa, con ragionevole certezza, che è almeno un anno al di sotto dell'età per l'esercizio del voto prestabilita dalle norme nazionali».
Si tratta senza dubbio di un'importante integrazione normativa, sebbene permangano alcuni profili di criticità.
Innanzitutto, non risulta ancora chiaro cosa intenda l'espressione «ragionevole certezza» riferita al grado di convinzione richiesto al titolare del trattamento in merito alla minore età dell'utente. Il legislatore europeo, infatti, non ha determinato parametri, né qualitativi né quantitativi, che definiscano il grado di certezza esigibile, specie se si considera che il titolare del trattamento non è tenuto a trattare ulteriori dati personali nell'adempimento della verifica dell'età degli utenti.
Inoltre, come sottolineato da autorevole dottrina[55], un divieto di utilizzo di tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario che comportino il trattamento dei dati personali di minori, ancorato al parametro dell'età digitale, non esclude che i messaggi personalizzati possano comunque essere destinati a minorenni. Ciò potrebbe, infatti, pur sempre verificarsi non solo perché l'attestazione dell'età digitale si fonda su mere

[52] 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). Sul rapporto tra TTPA e DSA, M. Monti, *Towards a Federal-Type Regulation of Online Public Discourse by the EU?*, in *European Public Law*, 30, 4, 2024, 446 ss.
[53] Sulle differenze regolatorie tra TTPA e GDPR in materia di trattamento delle categorie particolari di dati personali, C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il Regolamento (UE) 2024/900*, cit., 221 ss.
[54] L. Sposini, *Neuromarketing and Eye-Tracking Technologies Under the European Framework: Towards the GDPR and Beyond*, in *Journal of Consumer Policy*, 47, 2024.
[55] L. Nikiforov, *Political advertising, targeting and minors. The Belgian case*, cit., 6 ss.

autodichiarazioni, facilmente aggirabili[56] – anche alla luce del divieto per i titolari del trattamento di trattare dati ulteriori, di cui si è detto prima – ma anche perché la frequente non coincidenza fra l'età del consenso digitale e l'età minima per l'esercizio del diritto di voto potrebbe dar luogo a pericolosi *spillover* digitali. Tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario basate sul trattamento di dati personali potrebbero essere così legittimamente adoperate perché indirizzate a un pubblico maggiorenne, benché i contenuti del messaggio di pubblicità politica possano, *de facto*, essere indirettamente destinati a utenti minorenni, o perché registrati alle piattaforme *online* con un'età maggiore oppure perché collegati a utenti maggiorenni in virtù dell'appartenenza al medesimo *network* di conoscenze. Il divieto assoluto di utilizzo delle tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario che comportino il trattamento dei dati personali di minori verrebbe così notevolmente attenuato, se non, in taluni casi, del tutto azzerato.

Riprendendo l'esame del quadro normativo in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, la seconda disposizione che viene in rilievo è l'art. 19 che specifica gli ulteriori obblighi di trasparenza a carico dei titolari del trattamento[57], che sono tenuti a: a) adottare, applicare e rendere pubblico un documento di strategia interna che descriva chiaramente e con linguaggio semplice come sono utilizzate le tecniche di profilazione; b) conservare registri sull'uso, sui meccanismi e sui parametri applicati; c) trasmettere, contestualmente all'indicazione che si tratta di un messaggio di pubblicità politica, informazioni supplementari[58] per informare il destinatario sulla logica adoperata, i parametri impiegati e l'eventuale utilizzo di sistemi di IA o di altre tecniche analitiche; d) preparare una valutazione interna annuale dei rischi per i diritti e le libertà fondamentali derivanti dall'uso delle tecniche di profilazione; e, infine, e) indicare i mezzi effettivi di cui dispone l'interessato per l'esercizio dei propri diritti a norma del GDPR o del Regolamento (UE) 2018/1725 (tra cui il diritto alla modifica dei dati personali o alla revoca del consenso) e l'inclusione del *link* alla relativa interfaccia digitale[59].

In conformità con quanto previsto, in via generale, per tutti i servizi di pubblicità politica, anche con riferimento alle attività di *targeting* e di consegna dei messaggi di pubblicità politica

---

[56] Consapevole delle inefficienze del sistema «autodichiarativo», la Commissione Europea ha recentemente presentato le Linee guida sulla protezione dei minori (*Orientamenti su misure per garantire un elevato livello di tutela della vita privata, di sicurezza e di protezione dei minori online, a norma dell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2022/2065*, 10 ottobre 2025, C/2025/5519), nonché un'app sperimentale per la verifica dell'età degli utenti sulle piattaforme *online*, (*EU white-label age-verification blueprint*), in conformità con il dettato del DSA. La misura, definita un «gold standard», è concepita per consentire agli utenti di attestare in maniera sicura la maggiore età e accedere ai «contenuti per adulti», senza procedere alla divulgazione dei propri dati personali sensibili. La fase pilota è stata avviata in cinque Stati Membri, tra cui l'Italia, con l'obiettivo di integrare tale strumento nel futuro Portafoglio Europeo di Identità Digitale (eID). Cfr. European Commission, *Commission makes available an age-verification blueprint*, Press release, 14th July 2025, in *https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-makes-available-age-verification-blueprint*; European Commission, *Commission releases enhanced second version of the age-verification blueprint*, Press release, 10th October 2025, in *https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-releases-enhanced-second-version-age-verification-blueprint*.

[57] A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della "synthetic media technology" in tempo di tornate elettorali*, cit., 602.

[58] Tra le informazioni supplementari da trasmettere a norma dell'art. 19, par. 1, lett. c), si annoverano: i gruppi *target*, le categorie di dati personali utilizzati, gli obiettivi, i meccanismi e la logica di *targeting*, le principali informazioni sull'uso di sistemi di IA, il periodo di diffusione, la portata e il *link* al documento di strategia interna.

[59] L'art. 19, par. 2 precisa: «Il titolare del trattamento che non sia anche l'editore di pubblicità politica provvede affinché le informazioni di cui al paragrafo 1, lettere c) ed e), siano comunicate a quest'ultimo perché possa adempiere agli obblighi imposti dal presente regolamento. Le informazioni sono trasmesse tempestivamente e con l'accuratezza dettata dalle migliori pratiche e norme del settore, con processo automatizzato standardizzato se ciò è tecnicamente fattibile».

il legislatore europeo ha adottato una logica improntata alla *disclosure*. Tale impostazione, tuttavia, presenta i medesimi limiti applicativi già evidenziati nel paragrafo precedente: poiché l'obbligo informativo resta ancorato a elementi predeterminati e tassativi, esso non consente di ricomprendere tutti i profili – attuali o potenziali – che potrebbero assumere rilievo al fine di garantire la piena consapevolezza da parte del pubblico.

Infine, la terza disposizione del Capo III – l'art. 20 – impone ai titolari del trattamento di adottare adeguati provvedimenti per trasmettere gratuitamente e su richiesta dei soggetti interessati[60] le informazioni di cui all'art. 19.

Tale disposizione delinea una marcata distinzione nel regime normativo fra la semplice prestazione di servizi di pubblicità politica e le tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*. Sebbene, infatti, in entrambi i casi, su richiesta dei soggetti interessati, i prestatori di servizi di pubblicità politica/i titolari del trattamento devono adoperarsi per trasmettere le informazioni di cui sono tenuti a disporre (a norma degli artt. 9,11,12 per i servizi di pubblicità politica e dell'art. 19 per le tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario *online*), solo nel primo caso è, altresì, previsto, ai sensi dell'art. 17, che: i) la trasmissione debba avvenire tempestivamente, ii) gli importi aggregati possano essere riuniti in una forcella, qualora ciò risulti essenziale alla tutela degli interessi commerciali; c) sia ammissibile opporre un legittimo rifiuto alla richiesta qualora essa risulti manifestamente poco chiara, eccessiva, ovvero abbia ad oggetto informazioni non disponibili; d) possa essere addebitato un contributo spese ragionevole e proporzionato[61], qualora il trattamento delle richieste comporti costi significativi[62].

La scelta di assoggettare i titolari del trattamento a un regime normativo più rigoroso sembra testimoniare, pertanto, la piena consapevolezza, da parte del legislatore europeo, dei rilevanti rischi connessi alle tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*[63], nonché il suo intento di colmare le richiamate insufficienze «quantitative» delle misure di trasparenza mediante la diffusione, in termini «qualitativamente» più ampi e approfonditi, degli elementi essenziali alla base delle due tecniche di profilazione.

5. Il sistema di governance, i meccanismi di enforcement e l'apparato sanzionatorio.

Le innovazioni introdotte dal TTPA rispetto alla previgente regolazione europea sul digitale non sembrano accompagnate da un contestuale rafforzamento del sistema di *governance* e dei meccanismi di *enforcement*.

Sebbene dal punto di vista formale, infatti, l'architettura del sistema di vigilanza delineato dal TTPA si collochi in linea di continuità con il DSA, dal punto di vista sostanziale emergono alcune significative differenze.

La supervisione sulla corretta applicazione delle norme del TTPA spetta innanzitutto agli utenti, siano essi persone fisiche o giuridiche, che hanno l'onere di segnalare agli editori di

[60] Tali sono da intendersi, ex art. 17, par. 2, TTPA, i soggetti indipendenti da interessi commerciali che rientrino in una o più delle seguenti categorie: a) ricercatori abilitati ai sensi dell'art. 40, par. 8, del Regolamento (UE) 2022/2065; b) membri di un'organizzazione della società civile i cui obiettivi statutari sono proteggere e promuovere l'interesse pubblico, autorizzata a norma del diritto nazionale o dell'UE; c) attori politici; d) osservatori elettorali nazionali o internazionali riconosciuti in uno Stato membro; oppure e) giornalisti.

[61] In ogni caso il costo non deve superare i costi amministrativi per la trasmissione delle informazioni richieste, ex art. 17, par. 6.

[62] Ai sensi dell'art. 17, par. 7, spetta tuttavia ai prestatori di servizi di pubblicità politica «dimostrare che una richiesta è manifestamente poco chiara o eccessiva o che riguarda informazioni che non sono in loro possesso ovvero la sua onerosità in termini di trattamento».

[63] L. Lionello, *La reazione europea alle interferenze nei processi elettorali: il nuovo regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica,* in C. Schepisi (a cura di), *Unione europea, pluralismo e libertà dei media nell'era digitale*, Napoli, 277-297, in part. 288-289.

Issn 2421-0528

pubblicità politica gli annunci politici potenzialmente non conformi alle regole europee. Tali segnalazioni dovranno essere esaminate in modo diligente, non arbitrario e obiettivo dagli editori, che saranno tenuti a darvi seguito con tempestività, conformemente a quanto previsto dall'art. 15 TTPA[64].

Parallelamente spetta alle autorità nazionali trattare, ai sensi dell'art. 24, ogni notifica loro presentata riguardante violazioni del TTPA e a monitorarne la corretta applicazione[65], secondo lo schema «tripartito»[66] di delimitazione delle competenze di cui all'art. 22: per il controllo sulla corretta applicazione degli artt. 18 e 19 in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, la competenza è attribuita alle autorità nazionali per la protezione dei dati personali e il Garante europeo della protezione dei dati (ex art. 22, par. 1); per vigilare sull'osservanza degli obblighi da parte dei prestatori di servizi intermediari, spetta agli Stati membri designare le autorità competenti, che possono anche coincidere con le autorità designate a norma del DSA (ex art. 22, par. 3); infine, per l'esecuzione e l'applicazione di tutti gli aspetti residuali, ogni Stato membro deve designare una o più autorità competenti, anche non coincidenti con quelle di cui ai parr. 1 e 3, che devono in ogni caso godere di piena indipendenza strutturale «sia dal settore che da qualsiasi intervento esterno o pressione politica» (ex art. 22, par. 4).

Pur apprezzandosi l'attribuzione di ampi poteri alle autorità nazionali e la garanzia di un vincolo di indipendenza «strutturale» delle stesse[67], va evidenziato, tuttavia, che un siffatto irrigidimento nel riparto delle competenze potrebbe dar luogo a potenziali conflitti tra le diverse autorità nazionali[68].

Proprio per favorire la cooperazione nazionale e transnazionale, in applicazione del principio di leale collaborazione ai sensi dell'art. 4, par. 3, TUE[69], il TTPA impone a ciascuno Stato membro di designare un'autorità competente come «punto di contatto nazionale» (ex art. 22, par. 9), cui spetterà il coordinamento tra le diverse autorità nazionali e tra queste e i punti di contatto nazionali degli altri Stati membri. Ai sensi dell'art. 22, par. 8, i punti di contatto

---

[64] Si tratta del noto meccanismo di *notice and action*, ripreso e adattato dall'art. 16 DSA. Cfr., *ex pluribus*, E. Birritteri, *Contrasto alla disinformazione,* Digital Services Act *e attività di* private enforcement*: fondamento, contenuti e limiti degli obblighi di* compliance *e dei poteri di autonormazione degli operatori*, in *MediaLaws*, 2, 2023, 60 ss.

[65] Per adempiere a tale compito, le autorità nazionali sono investite dei poteri di cui all'art. 22, par. 5, del TTPA, che consentono loro di intervenire in modo efficace nella vigilanza e nell'applicazione delle disposizioni della normativa. Tali poteri comprendono, tra l'altro, la capacità di adottare misure correttive, di imporre sanzioni e di compiere indagini per garantire il rispetto delle norme in materia di pubblicità politica.

[66] Così C. Acocella, *Il sistema di* enforcement *della disciplina in materia di pubblicità politica: le autorità competenti e le sanzioni*, in *AmbienteDiritto.it,* 4, 2025, 10-13.

[67] La previsione della necessaria indipendenza genetica e funzionale delle autorità nazionali designate a norma del TTPA assume particolare rilievo se confrontata con la disciplina dell'AI Act, di poco successivo, che all'art. 70, par. 1, si limita a prescrivere l'indipendenza «funzionale» delle autorità nazionali competenti, lasciando agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella loro designazione. Per un'analisi critica della *governance* dell'*AI Act*, C. Novelli, P. Hacker, J. Morley, J. Trondal, L. Floridi, *A robust governance for the AI act: AI office, AI Board, scientific panel, and national authorities*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, 1-25. In Italia, S. Calzolaio, *Autorità indipendenti e di governo della società digitale*, in F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, 100-104.

[68] Sull'incerta ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di pubblicità politica, E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento UE in materia di pubblicità politica: mercato delle idee o della propaganda*, *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2024, 208-209. In particolare, l'Autore sottolinea come la disciplina del finanziamento dei soggetti politici continui a rientrare nella competenza nazionale, sebbene questa risulti strettamente connessa alla «propaganda politica» oggetto di regolazione da parte del legislatore europeo.

[69] Sull'esigenza di una maggiore collaborazione e di un più efficace coordinamento tra le autorità nazionali competenti nell'ecosistema digitale, G. De Minico, *The Challenge of the Virtual World for Independent Authorities*, in *European Public Law*, 29, 1, 2023, in part. 2 e 23-24. Di recente anche M. Guerra, *Le prospettive di collaborazione tra Autorità indipendenti nell'era digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 7, 1, 2025, 1-30.

nazionali si riuniscono periodicamente nella «rete dei punti di contatto nazionali» per lo scambio di informazioni e prassi eccellenti, nonché per una cooperazione strutturata con la Commissione europea[70].

Quanto all'*enforcement*, la competenza spetta all'autorità nazionale dello Stato membro in cui il prestatore di servizi è stabilito (ex art. 23, par. 1, primo periodo) e, nei casi in cui il prestatore risulti formalmente stabilito in più Stati membri, essa sarà attribuita all'autorità dello Stato membro dove si trova lo stabilimento principale (ex art. 23, par. 1, secondo periodo), che però sarà tenuta a collaborare con le autorità competenti degli altri Stati membri coinvolti (ex art. 23, parr. 2 e 3).

In base all'art. 23, par. 4, qualora un'autorità nazionale competente di uno Stato membro sospetti che il TTPA sia stato violato sul proprio territorio, è tenuta a informare l'autorità competente dello Stato membro in cui ha sede lo stabilimento principale del prestatore, chiedendole, se necessario, di esaminare la questione e adottare le opportune misure di indagine e di esecuzione. Successivamente, l'autorità competente dello stabilimento principale dovrà comunicare, senza indebito ritardo e comunque non oltre un mese dal ricevimento della segnalazione, all'autorità che ha effettuato la notifica e alla rete dei punti di contatto nazionali la propria valutazione in merito alla presunta violazione, insieme alle misure di indagine o di esecuzione adottate o che intende adottare (ex art. 23, par. 7).

Pertanto, in caso di presunta violazione del TTPA e di potenziale lesione dei fondamentali diritti politici dei propri cittadini, l'autorità nazionale dello Stato membro in cui il prestatore di servizi avrebbe compiuto la violazione, ma nel quale non detiene il proprio stabilimento principale, sarà tenuta ad attendere l'esito della valutazione e le eventuali misure di indagine o di esecuzione adottate dall'autorità competente di un altro Stato, precisamente l'autorità dello Stato membro in cui il prestatore detiene il proprio stabilimento principale.

Nonostante sia prevista la possibilità di avviare indagini congiunte, ai sensi dell'art. 23, parr. 8, 9 e 10, tale facoltà risulta attenuata dal momento che spetta comunque all'autorità nazionale dello Stato membro in cui si trova lo stabilimento principale la scelta in merito all'avvio e alla conduzione delle indagini[71].

La cooperazione transnazionale tra le autorità potrebbe così assumere una dimensione meramente orizzontale, che, non coinvolgendo organi o istituzioni dell'UE[72], potrebbe dar luogo a pericolose *impasse* istituzionali[73].

Per le autorità di controllo indipendenti di cui al Regolamento (UE) 2016/679, tale rischio è neutralizzato dall'espressa facoltà loro riconosciuta di «avvalersi della gamma di strumenti previsti dal regolamento (UE) 2016/679 per cooperare e prestarsi assistenza reciproca, compresa, se del caso, la procedura d'urgenza di cui all'articolo 66 di tale regolamento», sì da «agire tempestivamente per far rispettare i diritti degli interessati» (Considerando 94 TTPA).

Al contrario, nell'ambito delle relazioni cooperative tra i coordinatori dei servizi digitali e tra le altre autorità eventualmente designate ai sensi del TTPA, questa evenienza non è parimenti esclusa. Ai sensi del Considerando 91, infatti, la cooperazione transfrontaliera fra coordinatori dei servizi digitali «dovrebbe limitarsi alla cooperazione nazionale tra coordinatori dei servizi digitali, senza sconfinare a livello dell'Unione come prevede il regolamento (UE) 2022/2065».

---

[70] L. Ullrich, *The European Regulation on the Transparency and Targeting of Political Advertising*, in B. Steinrötter, C. Heinze, M. Denga (eds.), *EU Platform Law. A Handbook*, I, Baden-Baden, 2025, 657 ss.

[71] Ibid.

[72] L. Lionello, *La reazione europea alle interferenze nei processi elettorali: il nuovo regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica,* cit., 295-296.

[73] E. Palomba, *Il sistema di* governance *ed* enforcement *del Regolamento (UE) 2024/900 alla prova dell'effettività: un'analisi comparativa con il* Digital Services Act, cit., 318.

È proprio con riferimento a tale aspetto che l'apparato di *enforcement* del TTPA si distingue da quello del DSA.

Ai sensi dell'art. 58, par. 1, DSA, qualora il coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro nutra fondati sospetti che un fornitore di servizi intermediari abbia violato il Regolamento, con effetti pregiudizievoli per i destinatari del servizio nel proprio territorio, egli è autorizzato a richiedere al coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro di stabilimento del fornitore di esaminare la questione e adottare le opportune misure di indagine ed esecuzione, a condizione che la Commissione europea non abbia già avviato un'indagine sulla medesima violazione[74]. In seguito alla segnalazione, il coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro di stabilimento è tenuto a comunicare, senza indebito ritardo e, in ogni caso, entro due mesi dal ricevimento della richiesta, al coordinatore dei servizi digitali richiedente nonché al comitato europeo per i servizi digitali, la propria valutazione sulla presunta violazione, unitamente a una spiegazione delle misure di indagine o di esecuzione già adottate o che intende adottare.

Tuttavia, contrariamente a quanto disposto dal TTPA, l'art. 59 del DSA prevede che, in assenza di una comunicazione tempestiva o qualora il comitato non concordi con la valutazione o con le misure adottate, quest'ultimo possa deferire la questione alla Commissione, fornendo tutte le informazioni necessarie[75].

Il deferimento alla Commissione non comporta l'estromissione dalla procedura del coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro di stabilimento, ma si configura piuttosto come un *referral*[76] a un'istituzione terza[77] che, valutata la questione, esprime il proprio parere e lo comunica sia al comitato che al coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro di stabilimento. Quest'ultimo, a seguito del parere della Commissione, adotterà, quindi, le misure di indagine o di esecuzione necessarie per garantire la conformità al DSA, tenendo «nella massima considerazione» (ex art. 59, par. 3) il parere e la richiesta di riesame e, entro due mesi, sarà tenuto a informare la Commissione, nonché l'autorità nazionale o il comitato (a seconda di chi abbia inoltrato la richiesta), in merito alle misure adottate o che intende adottare.

Allo stesso modo, con riferimento alle indagini comuni ex art. 60 DSA[78], una volta che il coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento del prestatore abbia trasmesso la propria posizione preliminare in merito alla presunta violazione a tutti i coordinatori dei servizi digitali, alla Commissione e al comitato, quest'ultimo ha la facoltà di deferire la questione alla Commissione, secondo la procedura di cui all'art. 59 DSA, qualora: il coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento abbia omesso di comunicare la

---

[74] A differenza del TTPA, una facoltà analoga (soggetta alle medesime condizioni) è concessa anche al comitato europeo dei servizi digitali, su richiesta di almeno tre coordinatori dei servizi digitali del luogo di destinazione, ai sensi dell'art. 58, par. 2, DSA.

[75] R. A. Achleitner, *Enforcement: Powers of and cooperation with authorities*, in B. Steinrötter, C. Heinze, M. Denga (eds.), *EU Platform Law. A Handbook*, cit., 203 ss.

[76] Così R. Sabia, *L'*enforcement *pubblico del* Digital Services Act *tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in MediaLaws, 2, 2023, 88-113, in part. 100-102.

[77] Sul punto, è necessario considerare la natura della Commissione europea, che, nell'ambito del *referral*, si colloca in posizione di «terzietà» rispetto alle parti coinvolte, senza tuttavia poter essere considerata «imparziale», in quanto organo esecutivo dell'Unione europea e, come tale, portatrice di un proprio orientamento e di una specifica responsabilità politica. Cfr. I. Buri, *A Regulator Caught Between Conflicting Policy Objectives: Reflections on the European Commission's Role as DSA Enforcer*, in J. van Hoboken *et alii* (eds.), *Putting the Digital Services Act into Practice Enforcement, Access to Justice, and Global Implications*, available at: *https://ssrn.com/abstract=4384266*, 75-89, in part. 79-82.

[78] Più in generale sulla *governance* del DSA, M. Orofino, *Il* Digital Service Act *tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, cit., 164-170.

propria posizione preliminare entro il termine stabilito; b) il comitato sia sostanzialmente in disaccordo con la posizione preliminare; oppure c) il coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento abbia omesso di avviare prontamente l'indagine congiunta a seguito della raccomandazione del comitato.

Da quanto esposto, emerge dunque come sia nella disciplina della cooperazione transnazionale che in quella delle indagini comuni, l'apparato di *enforcement* del TTPA si distingua per una minore efficacia e garanzia rispetto a quello del DSA, non prevedendo meccanismi di risoluzione di eventuali contrasti o divergenze tra le diverse autorità nazionali.

Passando, infine, all'esame delle misure sanzionatorie, in relazione agli obblighi generali comuni a tutti i servizi di pubblicità politica, spetta agli Stati membri definire la cornice regolatoria[79] relativa alle sanzioni o alle altre misure applicabili agli *sponsor* e ai prestatori di servizi di pubblicità politica[80], che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (ex art. 25, par. 1)[81]. L'importo massimo delle sanzioni finanziarie deve basarsi sulla capacità economica del soggetto e, ai sensi dell'art. 25, par. 2, è pari:

a) al 6 % delle entrate o del bilancio annui dello sponsor o del prestatore di servizi di pubblicità politica, a seconda dei casi e in funzione del valore più elevato;

oppure

b) al 6 % del fatturato mondiale annuo dello sponsor o del prestatore di servizi di pubblicità politica nell'esercizio precedente.

Per determinare, poi, il tipo e il livello di sanzione da applicare nei singoli casi[82] ai sensi dell'art. 25, par. 4, devono essere considerati diversi fattori, tra cui: a) la natura, la gravità, la reiterazione e la durata della violazione; b) il carattere doloso o colposo della stessa; c) le misure adottate per attenuare eventuali danni; d) eventuali precedenti violazioni o altri fattori aggravanti/ attenuanti applicabili alle circostanze del caso concreto; e) il grado di cooperazione con l'autorità competente; e f) le dimensioni e la capacità economica del destinatario delle sanzioni.

La riconduzione di un illecito alla categoria delle infrazioni connotate da una maggiore gravità risulta determinante, in quanto abilita gli Stati membri a comminare sanzioni pecuniarie periodiche, volte a prevenire e reprimere la reiterazione di violazioni di particolare gravità (ex art. 25, par. 5, secondo periodo)[83].

Tuttavia, in considerazione dell'essenziale funzione di garanzia svolta da talune norme a salvaguardia del corretto svolgimento del processo democratico, il legislatore dell'Unione ha ritenuto opportuno procedere a una tipizzazione *ex ante* di alcuni illeciti da qualificarsi automaticamente come «particolarmente gravi», ai sensi dell'art. 25, par. 5. In particolare, le violazioni degli artt. 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16 e 18 devono essere in ogni caso considerate «particolarmente gravi» qualora attengano a messaggi di pubblicità politica pubblicati o diffusi nel mese antecedente lo svolgimento di un'elezione o di un referendum e siano indirizzati ai cittadini del medesimo Stato membro in cui la consultazione elettorale o referendaria ha luogo.

[79] Cfr. E. Stella, *La disciplina in materia di pubblicità politica del regolamento (Ue) 2024/900*, cit., 7.

[80] Entro il 10 gennaio 2026 gli Stati membri devono notificare tali norme e misure alla Commissione, provvedendo a dare immediata notifica delle eventuali modifiche successive (ex art. 25, par. 3).

[81] Ai sensi dell'art. 25, par. 1, secondo periodo: «Nel fissare le sanzioni applicabili, gli Stati membri tengono conto delle norme che disciplinano la libertà di stampa e la libertà di espressione in altri mezzi di comunicazione e delle norme o dei codici che disciplinano la professione di giornalista».

[82] Spetta agli Stati membri riferire annualmente alla Commissione le sanzioni imposte per far rispettare le disposizioni del TTPA, comunicando il tipo di sanzioni applicate e l'importo. Successivamente, la Commissione terrà conto di tali informazioni nel redigere la relazione di cui all'art. 27 (ex art. 25, par. 8).

[83] La misura di cui all'art. 25, par. 5, si inscrive perfettamente nell'alveo dell'approccio di natura preventiva e precauzionale illustrato *supra*, al paragrafo 2.

L'elenco delle violazioni qualificabili *ex lege* come «particolarmente gravi» è stato oggetto, nel corso dell'iter di approvazione del TTPA, di interventi ampliativi. La Proposta iniziale della Commissione[84] prevedeva, infatti, che solo le violazioni dell'art. 7 – relativo agli «Obblighi di trasparenza per ciascun messaggio di pubblicità politica» e corrispondente agli attuali artt. 11 e 12 – dovessero essere qualificate come «particolarmente gravi» (ex art. 16) se riferite a messaggi di pubblicità politica pubblicati o diffusi nel periodo elettorale e indirizzati ai cittadini dello stesso Stato membro. A seguito degli Emendamenti introdotti dal Parlamento europeo nel febbraio 2023[85], l'ambito oggettivo della norma è stato esteso, ricomprendendo anche le violazioni degli artt. 3-*bis*, 5, 7, 7-*bis* e 7-*ter* (corrispondenti agli attuali artt. 5, 7, 11, 12 e 13) e solo nella versione finale sono stati inclusi anche gli artt. 15, 16 e 18.

Alla luce di tale spinta estensiva, appare, dunque, particolarmente significativa la scelta del legislatore europeo di includere, tra le disposizioni in materia di *targeting* e di consegna dei messaggi di pubblicità politica da qualificarsi di diritto come «particolarmente gravi» ai fini sanzionatori il solo art. 18, recante «Obblighi specifici in materia di tecniche di targeting e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica online», escludendo, invece, l'art. 19, contenente «Obblighi di trasparenza addizionali in materia di tecniche di targeting e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica online».

Il legislatore europeo ha, dunque, operato una distinzione qualificatoria sul piano sanzionatorio tra gli obblighi di trasparenza applicabili in via generale a tutti i servizi di pubblicità politica e quelli addizionali riferiti alle tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, distinzione che non sembrerebbe però trovare un adeguato fondamento sul piano sistematico, atteso che anche l'art. 19 disciplina obblighi di trasparenza sostanzialmente analoghi a quelli previsti dagli artt. 7, 11, 12 e 13.

Ad ogni modo, ai sensi dell'art. 25, parr. 6 e 7, per le violazioni degli articoli 18 e 19 risultano competenti le autorità nazionali *privacy* di cui all'art. 51 del GDPR e il Garante europeo della protezione dei dati di cui all'art. 52 del Regolamento (UE) 2018/1725, che possono, nei limiti delle proprie competenze, imporre sanzioni pecuniarie in linea e a concorrenza dell'importo stabilito nei rispettivi Regolamenti[86]. In relazione ai due suddetti articoli, dunque, si applica l'apparato sanzionatorio del GDPR e del Regolamento (UE) 2018/1725.

6. Verso una «regolamentazione senza regolati»? Google and Meta's Ban on Political Ads in the EU. Alla luce delle considerazioni svolte, deve senza dubbio riconoscersi come l'approvazione del TTPA contribuisca alla strutturazione di una prima e compiuta disciplina europea della «pubblicità politica 4.0», introducendo un *corpus* organico di norme specifiche, idonee a colmare, quantomeno in parte, le lacune del precedente quadro regolatorio.

L'adozione di un approccio normativo di carattere preventivo, ispirato al principio di precauzione, si rivela funzionale a garantire l'effettività delle misure correttive in considerazione della sostanziale inconsistenza degli interventi *ex post*, che, intervenendo a danno oramai compiuto, si rivelano inidonei a tutelare la libera formazione della coscienza politica dei cittadini e, conseguentemente, il corretto svolgimento della competizione elettorale.

Inoltre, la predisposizione di obblighi di trasparenza e di diligenza comuni a tutti i servizi di

[84] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica, 2021/0381 (COD).

[85] Emendamento n. 252, approvato dal Parlamento europeo il 2 febbraio 2023, P9_TA(2023)0027.

[86] C. Acocella, *Il sistema di* enforcement *della disciplina in materia di pubblicità politica: le autorità competenti e le sanzioni*, cit., 17.

pubblicità politica, cui si aggiungono obblighi addizionali in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, contribuisce ad accrescere la consapevolezza dei cittadini circa i finanziamenti e le modalità di realizzazione delle campagne pubblicitarie[87].
Al tempo stesso, però, si evidenzia come la suddetta normativa presenti ancora lacune.
L'ampiezza dell'apparato definitorio del TTPA, rispetto al quale gli Orientamenti comuni elaborati dalla Commissione europea nell'ottobre 2025 non hanno sciolto i nodi interpretativi, si rivela inadeguata a perseguire l'obiettivo dell'armonizzazione tra i diversi ordinamenti degli Stati membri, con il rischio di generare pericolose divergenze in sede di concreta applicazione.
Quanto agli obblighi di trasparenza gravanti sui prestatori e sugli editori di pubblicità politica, la loro natura tassativa non consente di ricomprendere l'intera gamma dei profili attuali o futuri del fenomeno e si rivela, in ogni caso, inadeguata a definire limiti e condizioni alla pubblicità politica *online* che, al pari della sua controparte *offline*, richiederebbe invece una disciplina organica, capace di garantire pari opportunità nella competizione tra i candidati.
Inoltre, la natura «autodichiarativa» delle valutazioni espresse da sponsor, prestatori e editori di pubblicità politica ne mina l'imparzialità, in mancanza di idonei meccanismi di controllo esterni. Ciò si ripercuote anche sotto il profilo correttivo, perché la rigida separazione delle competenze ostacola l'individuazione della pubblicità politica «occulta» e rende difficile l'accertamento dell'incompletezza o dell'inaccuratezza di tutte quelle informazioni che non rientrano nella propria ristretta sfera di competenza.
Quanto, invece, all'introduzione di obblighi specifici e di peculiari forme di tutela in materia di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, la formulazione dell'art. 3, punti 11) e 12), non risulta idonea a distinguere adeguatamente le due pratiche, che appaiono piuttosto parte di un'unica categoria tecnica. Anche con riferimento alla disciplina sostanziale delle tecniche di profilazione, il TTPA presenta significative lacune, non solo in ragione della limitatezza delle disposizioni contenute nel Capo III, ma anche perché risulta ancora profondamente legato alle tradizionali categorie della regolamentazione europea in materia di protezione dei dati personali, che oggi risultano in parte superate dalla rapida evoluzione della tecnica[88]. Tale inadeguatezza emerge chiaramente non solo con riguardo ai «dati inferiti» e alle finalità per le quali viene prestato il consenso al trattamento, ma anche con riferimento alla disciplina del *targeting* nei confronti dei minori.
Anche sotto il profilo della *governance* e dell'*enforcement*, la scelta di un rigido e settorializzato riparto di competenze tra le autorità nazionali rischia di produrre una frammentazione normativa incompatibile con l'obiettivo dell'armonizzazione europea. Un'impostazione di questo tipo, infatti, mal si concilia con le caratteristiche del settore digitale, segnato da una elevata interconnessione che richiede necessariamente una vigilanza condivisa e coordinata. L'assenza di efficaci meccanismi per la risoluzione delle divergenze tra le autorità nazionali dei diversi Stati membri espone inoltre al rischio di pericolosi stalli istituzionali.
Infine, anche con riferimento all'apparato sanzionatorio, il legislatore europeo introduce una distinzione regolatoria tra gli obblighi di trasparenza applicabili in via generale a tutti i servizi di pubblicità politica e quelli ulteriori relativi alle tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio di pubblicità politica *online*, distinzione che, tuttavia, non sembra trovare una

[87] Sul punto, E. Caterina, *Verso il nuovo regolamento Ue in materia di pubblicità politica mercato delle idee o della propaganda*, cit., 209, che sottolinea come il TTPA miri a permettere a tutti i cittadini europei di «riconoscere con facilità le pubblicità politiche *online*, di conoscerne i finanziatori e di sapere se e come sono stati oggetto di una pubblicità mirata».
[88] Sul frequente disallineamento fra tecnica e diritto, A. Schiavone, *Progresso*, Bologna, 2020; T. Groppi, *Alle frontiere dello stato costituzionale: innovazione tecnologica e intelligenza artificiale*, in *Consulta online*, 3, 2020, 666-674; R. Guardini, *La fine dell'epoca moderna. Il potere*, Brescia, 1987, 80-87.

razionale giustificazione sul piano sistematico.
Le lacune evidenziate sembrano trovare riscontro anche sul piano applicativo.
In previsione dell'entrata in vigore del TTPA, fissata al 10 ottobre 2025, Google ha aggiornato la propria *Political Content policy* per includere una restrizione regionale specifica per l'UE, che comporta la sospensione della pubblicazione di messaggi di pubblicità politica[89].
Parimenti, il colosso *tech* americano Meta ha annunciato che non consentirà più la pubblicazione di annunci pubblicitari su temi politici, elettorali e sociali sulle proprie piattaforme nell'UE, «given the unworkable requirements and legal uncertainties introduced by the EU's Transparency and Targeting of Political Advertising (TTPA) regulation»[90]. Nel comunicare la propria decisione, Meta ha dichiarato che continuerà ad impegnarsi nella promozione della libertà di espressione politica e nel sostegno a elezioni eque, affermando che lo stop agli annunci non ostacolerà la possibilità, per utenti e candidati nell'UE, di pubblicare e discutere contenuti politici sulle piattaforme.
Tuttavia, come osservato in un recente articolo della *Columbia Journalism Review*[91], tale sospensione sembrerebbe produrre effetti indiretti anche su numerosi contenuti giornalistici, determinando una riduzione della completezza dell'informazione *online* su temi di attualità e una limitazione dell'accesso dei lettori alle testate, già segnate da una strutturale fragilità economica.
Con il diffondersi di simili misure preventive adottate dalle piattaforme, potrebbe pertanto concretizzarsi il rischio di una «regolamentazione senza regolati», in grado di incidere piuttosto su soggetti diversi dai reali destinatari della disciplina[92].
Le suddette lacune e criticità potrebbero, tuttavia, essere colmate attraverso opportuni interventi correttivi.
L'art. 28 del TTPA attribuisce alla Commissione il potere di adottare gli atti delegati di cui all'art. 12, par. 6, e all'art. 19, par. 5, per un periodo di quattro anni decorrenti dal 9 aprile 2024. Nell'ambito di tale attribuzione, la Commissione ha, dunque, la facoltà di ampliare il novero delle informazioni di cui all'avviso di trasparenza e agli obblighi di trasparenza addizionali relativi alle tecniche di *targeting* e di consegna dei messaggi di pubblicità politica *online*, in considerazione dei progressi tecnologici, delle prassi di mercato, dell'evoluzione dei controlli da parte delle autorità competenti e degli orientamenti pertinenti emanati dagli organi preposti[93].

---

89 Google, *Update to Political Content policy*, September 2025, available at *https://support.google.com/adspolicy/answer/16409999?hl=en*.
90 Meta, *Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation*, 25th July 2025, in *https://about.fb.com/news/2025/07/ending-political-electoral-and-social-issue-advertising-in-the-eu/*.
91 M. Doux, *Meta's Ban on Political Ads in Europe Unsettles Newsrooms*, in *Columbia Journalism Review*, 23rd October 2025, in *https://www.cjr.org/analysis/meta-facebook-europe-ad-ban-unsettles-newsrooms-france.php*.
92 Avverte del rischio di una normativa che ambisce a garantire la trasparenza della pubblicità politica *online*, ma che potrebbe finire, paradossalmente, per mettere al bando la pubblicità politica sulle piattaforme: E. Caterina, *La disciplina delle campagne elettorali tra obsolescenza normativa e innovazioni tecnologiche*, cit., 46.
93 Gli artt. 19, par. 5, e 12, par. 6, presentano un'evidente omogeneità tanto dal punto di vista strutturale quanto da quello contenutistico, differenziandosi esclusivamente per due elementi: a differenza della prima disposizione, infatti, la seconda annovera tra i fattori idonei a giustificare una modifica del TTPA anche la «pertinente ricerca scientifica», subordinando tuttavia qualsiasi intervento di revisione a che questo si riveli necessario «alla comprensione del contesto più ampio in cui si situa il messaggio di pubblicità politica e dei suoi obiettivi». Ciò solleva, tuttavia, rilevanti profili di criticità interpretativa, sia in relazione alla *ratio* sottesa alla previsione di un regime giuridico differenziato tra le due discipline, sia in relazione alla mancata valorizzazione della «pertinente ricerca scientifica» quale parametro rilevante anche ai fini dell'adozione degli atti delegati destinati all'aggiornamento degli obblighi di trasparenza addizionali in materia di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario.

Inoltre, più in generale, ai sensi dell'art. 27 TTPA, entro due anni dall'insediamento del Parlamento europeo, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione pubblica volta a valutare l'eventuale necessità di modifiche al Regolamento, che dovrà considerare: i) l'ambito di applicazione del Regolamento e la definizione di pubblicità politica; ii) l'efficacia del Regolamento rispetto a mezzi specifici di pubblicità politica; iii) l'efficacia delle norme che limitano il trattamento dei dati personali ai fini delle tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario; iv) l'efficacia della struttura di controllo e applicazione, nonché il tipo e l'entità delle sanzioni imposte dagli Stati membri; e v) l'efficacia del Regolamento alla luce degli sviluppi tecnologici e scientifici. Indipendentemente dalle modifiche effettuate a norma dell'art. 28, la Commissione potrà pertanto proporre al Parlamento europeo e al Consiglio la revisione di qualsiasi profilo del TTPA in ragione di intervenuti mutamenti circostanziali[94].

Alla luce del nuovo orientamento della Commissione europea, delineato nel pacchetto *Digital Omnibus* e finalizzato alla semplificazione normativa e procedurale della disciplina europea in materia digitale, non è, dunque, escluso che ben presto anche il TTPA possa subire interventi modificativi.

Ulteriori integrazioni della normativa europea potrebbero, inoltre, provenire dal diritto interno, come testimoniato dalla presentazione della Proposta di Legge A.C. 2212, *Modifica alla legge 4 aprile 1956, n. 212, e altre disposizioni per prevenire l'alterazione o la manipolazione delle campagne elettorali e referendarie attraverso la diffusione di contenuti ingannevoli prodotti mediante sistemi di intelligenza artificiale*[95]. L'intervento nazionale, dunque, pur non assicurando un'armonizzazione a livello sovranazionale, potrebbe tuttavia concorrere a colmare, sul piano interno, alcune delle lacune della disciplina europea, in quanto «la regolazione europea non rappresenta affatto un tetto regolatorio (o uno "scudo normativo", che dir si voglia), ma un livello minimo che gli Stati hanno il dovere di rispettare e, eventualmente, innalzare»[96].

In conclusione, quindi, l'adozione del Regolamento (UE) 2024/900 costituisce senza dubbio la prima significativa tappa di quello che si prospetta come un ben più lungo percorso normativo volto alla regolazione delle nuove forme di pubblicità politica, sempre più «persuasive» e «pervasive». Proprio al fine di prevenire carenze in termini di tempestività ed efficienza normativa e battere sul tempo la «lepre della tecnologia»[97], la «tartaruga del diritto»[98] è ancora una volta chiamata a sfruttare il tempo a proprio vantaggio[99], favorendo il progresso tecnico ed economico nel rispetto dei principi dell'ordinamento democratico-costituzionale, perché solo una regolazione efficace, che al contempo non scoraggi l'innovazione, è in grado di garantire l'effettiva tutela dei diritti dei destinatari ed evitare l'insorgenza di patologiche e pericolose eterogenesi dei fini della regolamentazione, europea e nazionale.

---

[94] Tali previsioni si inseriscono nella più ampia strategia europea sull'IA che aspira a conciliare la staticità delle regole con il dinamismo della tecnica. Analoghi correttivi giuridici sono stati, infatti, predisposti nell'ambito dell'AI Act agli artt. 97 e 112.

[95] Si segnala che l'A.C. 2212 (Prima Firmataria On. A. Ascani), presentato il 23 gennaio 2025, è stato esaminato dalla Commissione I Affari Costituzionali in sede Referente dal 18 giugno 2025 al 18 febbraio 2026 ed è stato respinto dall'Assemblea nel marzo 2026.

[96] G. Gardini, *L'uso preparatorio dell'AI come limite agli eccessi regolativi. Per una valutazione "in concreto" dell'intelligenza artificiale applicata all'agire pubblico*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2025, 264.

[97] Si riprende il lessico di F. Laviola, *Regolazione della tecnologia e dimensione del tempo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2021, 1177.

[98] Ibid.

[99] R. Pound, *Interpretations of legal history*, Cambridge, 1923, 1: «Law must be stable, and yet it cannot stand still».

Abstract. La Quarta Rivoluzione scientifica, caratterizzata dalle tecnologie digitali e dall'Intelligenza artificiale, ha profondamente trasformato le dinamiche della pubblicità politica, favorendo l'uso dei *social media* e delle piattaforme *online* per la propaganda elettorale. Sebbene queste tecnologie abbiano offerto agli attori politici nuove opportunità per una comunicazione diretta e immediata con gli elettori, esse possono incidere negativamente sull'integrità dell'informazione politica offerta ai cittadini e, dunque, sul corretto svolgimento del processo elettorale, erodendo le basi dell'ordinamento democratico-costituzionale. In risposta, il Regolamento (UE) 2024/900 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica (TTPA) mira ad assicurare l'equilibrio tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti. Il saggio analizza pertanto, in prospettiva costituzionalistica, l'efficacia della nuova regolazione europea della «pubblicità politica 4.0» nell'affrontare le sfide poste dall'evoluzione delle tecnologie emergenti, valutandone l'impatto sul *framework* normativo esistente, con particolare riferimento alla protezione dei diritti fondamentali.

Abstract. The Fourth Scientific Revolution, characterised by digital technologies and Artificial Intelligence, has profoundly transformed the dynamics of political advertising, encouraging the use of social media and online platforms for electoral propaganda. Although these technologies have provided political actors with new opportunities for unprecedentedly direct and immediate communication with voters, they can negatively affect the integrity of the political information provided to citizens and, consequently, the proper conduct of the electoral process, thereby eroding the foundations of the democratic-constitutional order. In response, Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising (TTPA) seeks to ensure the balance between technological innovation and the protection of rights. This essay therefore analyses, from a constitutional law perspective, the effectiveness of the new European regulation of «political advertising 4.0» in addressing the challenges posed by the evolution of emerging technologies, assessing its impact on the existing regulatory framework, with particular reference to the protection of fundamental rights.

Parole chiave. Regolamento (UE) 2024/900 – Diritti fondamentali – Pubblicità politica – Targeting – Google and Meta's Ban on Political Ads in the EU.

Key words. Regulation (EU) 2024/900 – Fundamental Rights – Political Advertising – Targeting – Google and Meta's Ban on Political Ads in the EU.