

# BlogDUE

## Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno *targeting*

Claudia Massa (Ricercatrice TD-A di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II") – 1° febbraio 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Descrizione della proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica. – 3.1. Rilievi critici di sostanza. – 3.2. Rilievi critici di forma. – 4. Conclusioni.

1. La pubblicità politica *online* è stata oggetto di un crescente e diffuso controllo a partire dalle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 e dal *referendum* sulla *Brexit*, in quanto in quelle occasioni la società Cambridge Analytica e la società ad essa collegata Aggregate IQ hanno [raccolto e fornito](#) illegalmente a terzi dati personali di milioni di utenti di Facebook per far sì che potessero essere rivolte loro pubblicità politiche ideate su misura (c.d. *targeting*).

L'attenzione della Commissione europea a questo tema e la sua volontà di legiferare in materia sono state chiare sin dal dicembre 2020, quando è stato adottato un [piano d'azione per la democrazia](#) tra i cui obiettivi figura quello di promuovere elezioni libere ed eque e al cui interno è stata inserita una prima valutazione delle sfide rappresentate dalla pubblicità politica e dalle questioni legate alle nuove tecniche utilizzate per indirizzare la pubblicità in base ai dati personali degli utenti. L'azione della Commissione è proseguita con l'adozione, il 25 novembre 2021, di un pacchetto di misure volte a rafforzare la democrazia e proteggere l'integrità delle elezioni. Il pacchetto comprende una [comunicazione](#), due proposte legislative sul diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso dal loro Stato di origine nelle [elezioni del Parlamento europeo](#) e nelle [elezioni comunali](#), una [proposta legislativa per aggiornare le norme dell'UE sul finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni europee](#) e una [proposta legislativa sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica](#).

Il presente scritto si concentrerà su quest'ultima proposta, ossia quella di un regolamento volto a istituire norme armonizzate che garantiscano un livello di trasparenza elevato della pubblicità politica e dei servizi connessi e che disciplinino l'uso delle tecniche di *targeting* e amplificazione nell'ambito della diffusione di tale pubblicità. Questa proposta di regolamento integra il diritto dell'Unione in materia, compresi il [regolamento generale sulla protezione dei dati](#) (c.d. "GDPR") e la [proposta](#)

[di legge sui servizi digitali](#) (c.d. “Digital Services Act” o “DSA”, la quale stabilisce norme in materia di trasparenza, responsabilità e progettazione dei sistemi per la pubblicità sulle piattaforme online, anche per quanto riguarda la pubblicità politica) e sarà accompagnata dall’aggiornamento del [codice di buone pratiche sulla disinformazione](#).

2. È possibile individuare due scopi generali e quattro obiettivi specifici della proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica. Gli scopi generali sono quelli di facilitare la fornitura di pubblicità politica e di servizi correlati nel mercato interno e di contribuire a garantire processi elettorali più aperti ed equi nell’Unione. Gli obiettivi specifici, invece, sono quelli di: (i) ridurre la frammentazione giuridica, rimuovere gli ostacoli e ridurre i costi per i servizi transfrontalieri, (ii) definire elevati requisiti di trasparenza per la pubblicità politica, (iii) tutelare le persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali nel contesto della diffusione di questo tipo di pubblicità, (iv) garantire una supervisione efficace degli obblighi previsti. Questi quattro obiettivi specifici sottendono le varie parti in cui si divide la proposta di regolamento: i primi due obiettivi orientano il Capo II recante gli obblighi di trasparenza per i servizi di pubblicità politica; il terzo obiettivo indirizza il Capo III recante regole sul targeting e sull’amplificazione della pubblicità politica; il quarto obiettivo ispira il Capo IV recante disposizioni sul controllo e sull’esecuzione degli obblighi previsti.

Prima di procedere all’analisi dell’ambito di applicazione soggettiva e oggettiva del regolamento proposto, occorre chiarire cosa intende la Commissione per “pubblicità politica”. Ai sensi dell’art. 2, paragrafo 2 della proposta, la pubblicità politica consiste nella “preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione o diffusione”, con qualsiasi mezzo, di un messaggio di, a favore o per conto di un attore politico oppure di un messaggio che possa influenzare l’esito di un’elezione o di un referendum, di un processo legislativo o regolamentare o di un comportamento di voto. Gli aspetti rilevanti di questa disposizione sono due. Il primo è che la pubblicità non viene considerata né come una “forma di comunicazione” (come nell’accezione di uso comune) né come un’attività di sola “divulgazione e diffusione tra il pubblico di un messaggio”, bensì come una serie di attività che attengono anche alla fase preparatoria del messaggio politico stesso. Quanto a quest’ultimo, l’art. 2, paragrafo 3 e il considerando n. 21 ne danno una definizione tutt’altro che chiara, descrivendolo in maniera sibillina come “un esempio di pubblicità politica”. Il secondo aspetto rilevante è che nella nozione di pubblicità di natura politica la Commissione fa rientrare non solo gli spot diretti di un personaggio politico e quelli realizzati a suo favore o per suo conto ma anche i c.d. “messaggi pubblicitari di sensibilizzazione” che possono influenzare l’esito di elezioni, referendum, processi legislativi e normativi o comportamenti di voto. Per determinare se un messaggio pubblicitario sia “di sensibilizzazione”, bisognerà tenere conto di tutti i fattori pertinenti, come il contenuto del

messaggio, il linguaggio utilizzato per convogliarlo, il contesto in cui è trasmesso, il suo obiettivo e i mezzi con cui è pubblicato o diffuso (considerando n. 17). Potrebbero rientrare in questa categoria, ad esempio, i messaggi degli influencer che ricevono un compenso finanziario o di altro tipo e i cc.dd. “issue-based ads”, ossia quegli spot relativi a temi politicamente rilevanti che possono diventare un potente mezzo per influenzare gli elettori.

Dal punto di vista soggettivo, la disciplina contenuta nella proposta è rivolta perlopiù (i) ai prestatori di servizi di pubblicità politica, dunque ai prestatori coinvolti nella preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione e diffusione della pubblicità, inclusi i cc.dd. “data brokers” (quali Acxiom o OnAudience) e le agenzie pubblicitarie, e (ii) agli editori di pubblicità politica, ossia le persone fisiche o giuridiche che radiodiffondono, rendono disponibile da un’interfaccia o altrimenti rendono di dominio pubblico messaggi di pubblicità politica con qualsiasi mezzo. Inoltre, vi sono alcune regole che, invece, riguardano (iii) gli *sponsor* (intesi come persone fisiche o giuridiche per conto delle quali è preparato, collocato, pubblicato o diffuso un messaggio di pubblicità politica) e (iv) i titolari del trattamento di dati personali, così come definiti dai regolamenti GDPR e 2018/1725 (dunque sia le persone fisiche o giuridiche, le autorità pubbliche, i servizi o altri organismi sia le istituzioni o gli organi dell’Unione, la direzione generale o qualunque altra entità organizzativa che determinano le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali).

Dal punto di vista oggettivo, la proposta di regolamento contempla due Capi (il II e il III) che contengono varie disposizioni nelle quali sono individuati una serie di obblighi diretti, da un lato, ad incrementare il livello di trasparenza nei servizi di pubblicità politica e, dall’altro, a limitare l’uso del targeting e dell’amplificazione.

Quanto ai primi, tra i principali vi è innanzitutto l’obbligo per gli sponsor di presentare una dichiarazione ai prestatori di servizi pubblicitari in cui si attesti che il servizio pubblicitario richiesto si configura come un servizio di pubblicità politica (art. 5). I prestatori del servizio pubblicitario, a loro volta, dovranno conservare tutte le informazioni relative al messaggio o alla campagna di pubblicità politica, ai servizi specifici connessi, agli importi fatturati e al valore di altre prestazioni percepite in cambio parziale o integrale del servizio, all’identità dello sponsor e ai suoi dati di contatto. Tali informazioni dovranno, poi, essere comunicate all’editore della pubblicità politica che diffonderà il messaggio (art. 6). Tale editore, avvalendosi di tecniche di etichettatura efficienti, dovrà far sì che ogni messaggio di pubblicità politica sia facilmente identificabile come tale e contenga tre informazioni necessarie: la dichiarazione attestante che si tratta di pubblicità politica, le indicazioni relative all’identità dello sponsor nonché all’entità che in ultima istanza lo controlla e un avviso di trasparenza. Quest’ultimo serve a rendere comprensibile il contesto in cui si situa il messaggio di pubblicità politica e i suoi obiettivi, per cui contiene informazioni sul periodo durante il quale è prevista la pubblicazione e diffusione del

messaggio pubblicitario, sugli importi spesi o altre prestazioni percepite e le relative fonti, l'indicazione delle elezioni o dei referendum cui è connesso il messaggio pubblicitario, eventuali *link* ai registri di pubblicità *online* e informazioni su come avvalersi dei meccanismi di segnalazione atti a denunciare che un determinato messaggio pubblicitario non è conforme al regolamento (artt. 7 e 9 e Allegato I alla proposta). Se le suddette informazioni non sono complete, l'editore dovrà astenersi dal mettere a disposizione il messaggio pubblicitario. Infine, la proposta di regolamento prevede l'obbligo per i prestatori di servizi di pubblicità politica di trasmettere informazioni rilevanti su richiesta motivata, necessaria e proporzionata alle autorità competenti o ai soggetti interessati, quali i ricercatori, i membri delle organizzazioni della società civile come le ong, gli attori politici autorizzati a norma del diritto nazionale, gli osservatori elettorali nazionali o internazionali e i giornalisti accreditati (artt. 10 e 11).

Quanto alla seconda categoria di obblighi di cui si è detto, la proposta di regolamento prevede innanzitutto un divieto specifico di utilizzo di tecniche di *targeting* e di amplificazione che comportino il trattamento dei dati personali relativi all'origine razziale o etnica, alle opinioni politiche, alle convinzioni religiose o filosofiche, all'appartenenza sindacale nonché quelli genetici, biometrici, relativi alla salute o alla vita o all'orientamento sessuale della persona, salvo che l'interessato non abbia prestato il proprio consenso (art. 12, paragrafi 1 e 2). Nei casi in cui le tecniche di *targeting* e di amplificazione sono, invece, permesse, il titolare del trattamento dovrà adottare un documento di strategia interna che descriva in modo semplice come avviene l'uso di tali tecniche e dovrà conservare dei registri sui meccanismi e i parametri applicati nonché sulle fonti dei dati personali utilizzati. Inoltre, contestualmente al messaggio di pubblicità politica, tale titolare dovrà trasmettere informazioni che permettano all'interessato di comprendere la logica e i parametri della tecnica utilizzata e se siano stati usati dati di terzi (art. 12, paragrafo 3 e Allegato II alla proposta). Se, però, il titolare del trattamento non è anche l'editore della pubblicità politica, egli dovrà trasmettere all'editore incaricato il documento di strategia interna, in quanto vi è l'obbligo di includerlo nell'avviso di trasparenza che compare in ogni messaggio pubblicitario (art. 12, paragrafo 4).

Infine, dal punto di vista esecutivo e sanzionatorio, la proposta di regolamento prevede la designazione da parte di ciascuno Stato membro di autorità competenti cui attribuire la facoltà di chiedere ai prestatori di servizi di pubblicità politica l'accesso a dati, documenti o altre informazioni necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni di controllo. Inoltre, tali autorità possono rivolgere avvertimenti ai prestatori di servizi sull'inosservanza degli obblighi loro incombenti ed eventualmente pubblicare dichiarazioni che identifichino la o le persone fisiche o giuridiche responsabili della suddetta inosservanza (art. 15). Infine, le autorità hanno il potere di infliggere sanzioni amministrative, pecuniarie e finanziarie per mancato rispetto del regolamento che siano effettive, proporzionate e dissuasive e che tengano conto della natura, gravità e durata della violazione,

del suo carattere doloso o colposo nonché delle misure adottate per attenuare possibili danni e di eventuali precedenti violazioni o altri fattori aggravanti o attenuanti (art. 16). Nell'esercizio di queste competenze, le autorità competenti dei vari Stati membri cooperano tra loro nel caso in cui i prestatori di servizi di pubblicità politica offrano servizi in più Stati membri o abbiano lo stabilimento principale o un rappresentante in uno Stato membro diverso da quello in cui prestano le proprie attività principali (art. 15, paragrafo 8).

Regole speciali vigono per i prestatori di servizi che offrono servizi di pubblicità politica nell'Unione ma non sono ivi stabiliti. Tali soggetti sono tenuti a designare per iscritto una persona fisica o giuridica in uno degli Stati membri in cui offrono servizi come loro rappresentante legale. Quest'ultimo sarà competente per il rispetto degli obblighi che discendono dal regolamento e sarà il destinatario di tutte le comunicazioni con il prestatore di servizi (art. 15).

**3.1.** Ad una prima lettura della proposta di regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica si percepisce immediatamente l'intento dell'UE di voler ristabilire e riassicurare la democraticità dei processi elettorali, la quale ha subito duri colpi con lo sviluppo della comunicazione online e con lo sfruttamento sempre più intenso dei dati personali.

La comunicazione *online*, da un lato, ha prodotto il vantaggio di ridurre le barriere e i costi sostenuti dai soggetti politici per interagire con i cittadini ma, dall'altro, ha aumentato le possibilità per i soggetti malintenzionati di condizionare il dibattito democratico e i processi elettorali attraverso l'utilizzo di tecniche, per così dire, opache. Nell'ambiente online, infatti, la presentazione delle informazioni è sicuramente facile, diretta e veloce ma l'origine o la finalità di dette informazioni può essere agevolmente nascosta. Si pensi, ad esempio, al fatto che una comunicazione quale un *post* sui *social media* potrebbe in realtà essere una pubblicità a pagamento oppure un'opinione personale potrebbe essere fatta passare per giornalismo.

Lo sfruttamento dei dati personali, invece, è talvolta servito ad ottenere una manipolazione del processo elettorale ed un ribaltamento del suo esito, e ciò è avvenuto indipendentemente dall'acquisizione lecita o meno dei dati.

Tali circostanze rendono assolutamente necessaria una limitazione di pratiche che, nell'ambito delle campagne politiche, possono incidere negativamente sulla libertà di informazione e di opinione, presupposti fondamentali per l'esercizio del diritto di voto.

L'obiettivo della Commissione, dunque, è quello di mettere i cittadini in condizione di capire senza ambiguità se si trovano di fronte a contenuti politici a pagamento, di sapere chi si cela dietro ciascuna comunicazione politica e chi la paga e dargli la possibilità di partecipare a dibattiti aperti, liberi da ogni disinformazione e manipolazione, così da poter esercitare il proprio diritto di voto avendo pienamente compreso le loro scelte politiche. Inoltre, ulteriori obiettivi sono quelli di assicurare ai vari partiti e candidati

un'equa corsa alle elezioni ed il giusto esito delle stesse. Per far ciò, la Commissione cerca di applicare alle piattaforme *online* alcune delle regole già vigenti per l'industria radiotelevisiva (quali quelle applicabili alle comunicazioni politiche in periodo elettorale, la trasparenza sulle spese elettorali e le relative limitazioni, il rispetto dei periodi di silenzio elettorale e la parità di trattamento dei candidati), in modo tale da creare anche una certa uniformità.

**3.2.** A fronte di questi condivisibili intenti, alcuni dubbi sorgono in relazione al tipo di atto prescelto per disciplinare la materia e al livello di armonizzazione fissato. Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione afferma che la scelta del regolamento trova giustificazione “nella necessità che sia data un'applicazione uniforme alle nuove norme” e nella possibilità di allinearsi, per quanto riguarda la definizione delle tecniche di *targeting*, al regolamento GDPR. La diretta applicabilità che caratterizza questo tipo di atto assicurerà, secondo la Commissione, una riduzione della frammentazione giuridica e una maggiore certezza del diritto grazie all'introduzione di elevati standard di trasparenza, a beneficio della libera prestazione dei servizi nel mercato interno. Quanto al grado di incidenza sulle legislazioni nazionali del regolamento proposto, invece, si osserva che la Commissione ha optato per un'armonizzazione totale (art. 3), avendo disciplinato l'intera materia con l'intento di uniformare le legislazioni nazionali, con sostituzione diretta e contestuale delle diverse normative. Le scelte appena descritte potrebbero rendere l'intervento dell'UE particolarmente difficile da accettare per gli Stati membri. Infatti, pur non interferendo con le competenze nazionali per l'organizzazione del processo elettorale e lasciando un margine nella fissazione di norme sulla pubblicazione e trasmissione delle informazioni, l'atto proposto incide in misura molto intensa sulle legislazioni degli Stati membri. Al contrario, in un campo così delicato come quello della pubblicità politica strettamente connessa ai processi elettorali europei e (soprattutto) nazionali di ogni tipo nonché ai processi legislativi o regolamentari e ai *referendum*, sarebbe forse più opportuno ricorrere a strumenti meno invasivi. Potrebbe probabilmente bastare una direttiva che fissi come obiettivi quello di assicurare la massima trasparenza e quello di limitare l'uso del *targeting* e dell'amplificazione, e che lasci spazio agli Stati membri di adeguare la propria legislazione nazionale agli standard stabiliti a livello dell'Unione nelle forme ritenute più opportune, in virtù di un'armonizzazione di livello più consono al perseguimento dei suddetti scopi.

Inoltre, ad un'analisi più approfondita del testo della proposta di regolamento emergono alcuni punti di forza ma anche alcune imperfezioni.

Tra i primi, degna di nota è la scelta della Commissione di inserire la maggior parte dei dettagli tecnici negli allegati alla proposta di regolamento, ossia l'allegato I di cui devono avvalersi i prestatori di servizi di pubblicità politica per comunicare agli editori le informazioni da includere nell'avviso di trasparenza (art. 7, paragrafo 2, lett. g) e l'allegato II che contiene

indicazioni relative alle informazioni supplementari che i titolari del trattamento devono trasmettere contestualmente al messaggio di pubblicità politica per permettere all'interessato di comprendere la logica e i parametri della tecnica di targeting o di amplificazione utilizzata e se siano stati usati dati di terzi (art. 12, paragrafo 3). Potendo tali allegati essere modificati tramite atti delegati della Commissione (art. 19), il pregio della suddetta scelta risiede nel fatto che il regolamento è reso facilmente adattabile alla mutevole realtà della pubblicità online e ai vari sviluppi tecnologici.

Quanto alle imperfezioni della proposta di regolamento, risalta innanzitutto una difformità tra la definizione di "pubblicità politica" di cui all'art. 2, paragrafo 2 e quella inserita nei considerando rilevanti sul punto (nn. 15, 16, 17 e 18). Alla luce di questi ultimi, infatti, sembrerebbe che tale pubblicità sia da intendere come una "forma di comunicazione", in quanto viene affermato che nella sua definizione dovrebbero rientrare "la pubblicità pubblicata o diffusa direttamente o indirettamente da, a favore o per conto di un attore politico". Al contrario, nella parte dispositiva dell'atto – come visto nel paragrafo precedente – la pubblicità politica viene assimilata a tutta una serie di attività che ricomprendono la fase preparatoria, di collocazione, di promozione, di pubblicazione e di diffusione del messaggio politico. Maggiore chiarezza sul punto è assolutamente necessaria perché si tratta di una definizione che è alla base di tutta la disciplina contenuta nel regolamento.

Altro dubbio sorge in relazione alla portata temporale degli obblighi stabiliti dalla proposta di regolamento. In quest'ultima manca una chiara indicazione in merito all'applicabilità costante di tali obblighi o nei soli periodi elettorali. Nel testo si rinviene soltanto un articolo, il 17, che stabilisce semplicemente un obbligo in capo agli Stati membri di pubblicare in luogo visibile le date dei periodi elettorali nazionali. L'esistenza di una disposizione di tal fatta induce a considerare che la disciplina contenuta nella proposta sia vincolante soltanto nei suddetti periodi. Inoltre, la collocazione dell'art. 17 nel Capo IV rubricato "controllo ed esecuzione" lascia intendere che le autorità competenti a monitorare l'applicazione del regolamento siano chiamate a tale compito soltanto nei periodi elettorali. Tuttavia, non si possono non considerare due aspetti. Il primo è che il periodo elettorale (così come definito nell'art. 2, paragrafo 9 della proposta) consiste nel "periodo precedente, immediatamente successivo o contestuale a un'elezione o a un *referendum* [corsivo aggiunto] in uno Stato membro durante il quale le attività di campagna elettorale sono soggette a norme specifiche", ma che la proposta di regolamento della Commissione è rivolta anche alle pubblicità politiche che possano influenzare i *processi legislativi e regolamentari* (v. art. 2, paragrafo 2 sulla definizione di pubblicità politica) per i quali, com'è noto, non sono previsti periodi elettorali. Il secondo aspetto è che gli utenti del web sono perennemente – non solo nei periodi elettorali – esposti a comunicazioni attinenti alla politica, sotto forma di video di influencer, post o immagini che possono influenzare le loro scelte. Pertanto, sarebbe forse opportuno optare per un'applicazione permanente degli obblighi stabiliti

dalla proposta, per ogni messaggio pubblicitario che, per determinate sue caratteristiche, possa essere definito politico. A tal fine, aiuterebbe certamente avere una definizione di “messaggio di pubblicità politica” nettamente più chiara rispetto a quella così criptica attualmente contenuta nella proposta di regolamento. D'altronde, anche nel campo della pubblicità commerciale, in cui vi è un altrettanto forte bisogno di trasparenza, si cerca di introdurre generalizzati obblighi di informazione. Si pensi, ad esempio, agli [orientamenti della Commissione](#) e alle linee guida adottate da alcune autorità (comunicati stampa dell'[Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato](#) e della [Competition and Market Authority](#)) in relazione al c.d. “influencer marketing”, con i quali gli *influencer* sono stati invitati ad inserire sempre, in ogni contenuto a valenza pubblicitaria diffuso mediante social media, avvertenze che indichino l'esistenza di eventuali rapporti contrattuali instaurati con un committente (v., sul punto, i casi italiani [Aeffe-Alitalia](#) e [Barilla](#) di cui si è occupata l'AGCM). Ad ogni modo, anche se la Commissione volesse effettivamente delimitare la portata temporale degli obblighi previsti nella sua proposta ai soli periodi elettorali, ci sarebbe bisogno di maggiore chiarezza nel testo sul punto e di indicazioni ad hoc sulla portata temporale degli obblighi relativi alla pubblicità politica atta a influenzare i processi legislativi e regolamentari.

**4.** Assieme allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali, la democrazia è parte dell'identità dell'Unione. La sua difesa costituisce un imperativo imprescindibile in una società in cui sono assicurati pluralismo e tolleranza e in cui i cittadini europei devono poter esercitare il diritto al voto avendo la certezza di non essere indotti in errore, nell'ambito di un processo elettorale aperto, integro e corretto. In tale contesto si inserisce perfettamente l'opportuna proposta della Commissione di regolare la materia della pubblicità politica. La disciplina contenuta in tale proposta, pur necessitando di alcuni aggiustamenti dal punto di vista formale, potrebbe riuscire ad assicurare nel mondo online quella trasparenza e regolamentazione che da tempo – e non sempre con successo – si cerca di ottenere nei media più classici. Tuttavia, sarebbe forse opportuno ripensare al tipo di atto da utilizzare ed al livello di armonizzazione da fissare per servire propriamente gli scopi che si intendono perseguire.