

7 • 1 • 2025



**IL DIALOGO TRA LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA ROMANIA
E LA COMMISSIONE EUROPEA NEL CONTRASTO
ALLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE ONLINE**

GIOVANNI COLOCRESE

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

IL DIALOGO TRA LA CORTE COSTITUZIONALE DELLA
ROMANIA E LA COMMISSIONE EUROPEA NEL CONTRASTO
ALLA DISINFORMAZIONE ELETTORALE *ONLINE*EN.: THE DIALOGUE BETWEEN THE CONSTITUTIONAL COURT OF ROMANIA AND
THE EUROPEAN COMMISSION IN COUNTERING *ONLINE* ELECTION DISINFORMATION*Giovanni Colocrese* *

ABSTRACT

[IT.] Il presente articolo enuclea il tema del contrasto alla disinformazione *online* nell'ambito di contesti elettorali, muovendo dalle vicende che hanno portato all'annullamento delle elezioni presidenziali della Romania del dicembre 2024. In particolare, si propone di riflettere sul contributo della Corte costituzionale rumena alla raffinazione della nozione di disinformazione *online*, al fine di comprenderne la potenziale influenza sul processo decisionale avviato dalla Commissione europea ai sensi del *Digital Services Act*.

Parole chiave: *Digital Services Act* - Disinformazione - Romania - Commissione europea -elezioni

[ENG.] This article enucleates the issue of countering online disinformation within electoral contexts, moving from the events that led to the annulment of Romania's December 2024 presidential election. In particular, it aims to reflect on the contribution of the Constitutional Court of Romania to the refinement of the notion of online disinformation in order to understand its potential influence on the decision-making process initiated by the European Commission under the Digital Services Act.

Keywords: Digital Services Act - Disinformation - Romania - European Commission - elections

* Dottorando di Ricerca in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo (<https://ror.org/01yetye73>). Responsabile del controllo editoriale: Edoardo Maria Landoni.



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La vicenda. - 3. Il principio della correttezza delle elezioni nel prisma della disinformazione. - 4. La disinformazione come confine soggettivo della libertà di elezioni. - 5. L'avvio del procedimento formale della Commissione europea. - 6. La valutazione del rischio nella alterazione dei processi elettorali: un problema di definizione. - 7. Il rischio sistemico elettorale sul versante pubblico: le linee guida. - 8. Il codice rafforzato di buone pratiche sulla disinformazione. - 9. Il report sistemico. - 10. Prognosi del giudizio della Commissione europea: la disinformazione come uno dei tanti fattori decisionali. - 11. Conclusioni.



1. INTRODUZIONE

Nell'ambito della comunicazione elettorale¹ *online*, il tema del contrasto alla disinformazione ha trovato una prima significativa consacrazione nella decisione di una Corte costituzionale di un paese membro dell'Unione europea.

Il fatto che, esplicitamente, un giudice delle leggi abbia associato la violazione della libertà di espressione del voto degli elettori con «la disinformazione mediante una campagna elettorale»² dischiude scenari inediti, costituendo un *unicum* giuridico innovativo sotto diversi profili.

Su tutti, è la prima volta che viene riconosciuto il nesso causale tra diffusione di disinformazione e alterazione di un processo elettivo-democratico di portata nazionale, tanto da determinarne l'annullamento per decisione costituzionale. Ed ancora, è la prima volta che un fenomeno di “minaccia ibrida”³

¹ Per “comunicazione elettorale” è utile recuperare la definizione offerta da E. Caterina, *La comunicazione elettorale sui social media tra autoregolazione e profili di diritto costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, No. 3, 2021, 1395, per cui s'intendono «tutte le attività volte a influenzare le opinioni politiche dei cittadini in prossimità delle elezioni».

² Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 14.

³ Sulla nozione di minaccia ibrida si veda: Commissione europea, *Joint communication to the european parliament, the european council and the council, Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats*, 13 giugno 2016, a mente della quale si tratterebbe di una combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata.

La caratterizzazione di minaccia ibrida delle elezioni presidenziali della Romania è stata riconosciuta da molti osservatori. Per citare una fonte *online* mediatica accreditata: R. Nash, *The Romanian 2024 Election Annulment: Addressing Emerging Threats to Electoral Integrity*, in *International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, 2024, che allude alla vicenda inserendola in un contesto di minaccia ibrida politico-finanziaria.

Per approfondire il legame tra elezioni e concetto di minaccia ibrida: M. Chechelashvili, L. Berikashvili, E. Malania, *Foreign interference in electoral processes as a factor of international politics: Mechanisms and counteraction*, in *Foreign Affairs*, No. 33, 2023, 52-62; M. Mezzanotte, *Fake news, deepfake e sovranità digitale nei periodi bellici*, in *Federalismi*, No. 33, 2022; in particolare, si segnala S. Lattanzi, *La lotta alla disinformazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in *Medialaw*, No. 2, 2023, 173, per cui «desta tuttavia una certa preoccupazione il richiamo al concetto di “minaccia ibrida” [...] Questo è infatti un concetto che deriva dalla dottrina militare russa, la c.d. dottrina Gerasimov, secondo cui le guerre contemporanee si combatterebero su più fronti non solo per mezzo di strumenti tradizionali ma anche utilizzando soggetti non appartenenti ai ranghi militari».

si confronta, contemporaneamente, con la sensibilità costituzionale di un certo stato membro e con l'attivazione dei meccanismi euro-unitari⁴ del *Digital Services Act*⁵.

In questo senso, la dimensione nazionale-europea della vicenda costituisce un momento privilegiato per approcciare comparativamente diverse questioni: in primo luogo, si offre la possibilità di approdare ad una possibile sistemazione teorico-definitoria del fenomeno disinformativo⁶, inquadrandolo ora nel contesto costituzionale nazionale rumeno, ora nell'impianto del regolamento euro-unitario.

In un secondo momento, il doppio piano di intervento della Corte costituzionale della Romania e della Commissione europea stimola, nell'ordine, un'indagine sull'efficienza del diritto costituzionale nel garantire l'effettività del contrasto alla disinformazione e, di riflesso, una riflessione sulla tenuta dell'impianto teorico del c.d. costituzionalismo digitale europeo⁷, di cui il regolamento 2022/2065 sui servizi digitali⁸ costituisce un campione normativo rilevante.

2. LA VICENDA

Procedendo con ordine, è opportuno ripercorrere le vicende che hanno portato il 6 dicembre 2024 la Corte costituzionale della Romania a giungere alla decisione *de qua*. Come noto, il sistema elettorale rumeno è oggi calibrato su un sistema maggioritario a doppio turno, dopo la sperimentazione

⁴ Tanto che, per taluni, questo episodio rappresenta un vero e proprio "stress test" per l'implementazione del DSA. Per approfondire, J. Albert, *TikTok and the Romanian elections: A stress test for DSA enforcement*, in DSA Observatory, 20 dicembre 2024.

⁵ Per un inquadramento generale sul *Digital Services Act*, A. Turillazzi, M. Taddeo, L. Floridi, F. Casolari, *The Digital Services Act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Law, Innovation and Technology*, No. 15, 2023, 83-106; F. G'Sell, *The Digital Services Act (DSA): A General Assessment*, in A. Von Ungern-Sternberg (a cura di), *Content Regulation in the European Union - The Digital Services Act*, No. 1, 2023; L. D'agostino, *Disinformazione e obblighi di compliance degli operatori del mercato digitale alla luce del nuovo Digital Services Act*, in *Medialaws*, No. 2, 2023.

⁶ Ed infatti, nessun ordinamento nazionale o sovranazionale ha fornito una nozione giuridica univoca sul portato della nozione di disinformazione. Per questo motivo, è necessario dedurne i caratteri a seconda dei diversi contesti e dei diversi strumenti normativi e giurisprudenziali ad essa riferibili.

⁷ Per costituzionalismo digitale europeo, nella definizione di G. Pignatiello, *Costituzionalismo europeo del digitale governance dell'infosfera* in *Ianus Quaterni* 2023, 119, si intende «un processo di trasposizione dei principi fondamentali del costituzionalismo nel cyberspazio ad opera degli organi dell'Unione europea, sulla base dei valori costituzionali sanciti nei Trattati istitutivi della stessa».

Non tutti gli autori convergono sull'esistenza di un costituzionalismo digitale europeo. Si segnala, in senso opposto, M. Betzu, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2021, 188, per il quale «Più in generale, costituzionalismo digitale è un abuso di denominazione: una formula vaga seppure alla moda, che viene fatta "roteare" senza interrogarsi sulle sue implicazioni, prima fra tutte la carica svalutativa nei confronti delle Costituzioni statali, di cui si presuppone una inadeguatezza che però ci si guarda bene dal dimostrare».

⁸ Sulla inferenza tra *Digital Services Act* e diritto costituzionale europeo, C. Amalfitano, F. Ferri, *Transizione digitale e dimensione costituzionale dell'Unione europea: tra principi, diritti e valori*, in *La trasformazione digitale in Europa Diritti e principi* (a cura di R. Torino e S. Zorzetto), Giappichelli, 2023, 31, che ricordano che «questo regolamento è sempre stato immaginato come un atto a presidio dei valori costituzionali dell'Unione al cospetto di rischi derivanti da soggetti privati, tendenzialmente stabiliti in Stati terzi». Ed ancora, in G. De Gregorio, O. Pollicino, *The European Constitutional Road to Address Platform Power*, in *Verfassungsblog*, 31 agosto 2021 si afferma che «the Digital Services Act can be taken as an example of the resilience of the European constitutional model reacting to the threats of platform power. This new phase [...] is more a reaction of European digital constitutionalism to the challenges for fundamental rights and democratic values in the algorithmic society. In effect, this framework underlines how constitutional law could play a critical role in limiting platform power, while promoting the protection of fundamental rights and freedoms». Sempre in questo senso si veda, G. Di Gregorio, *The rise of digital constitutionalism in the European Union*, Oxford University Press and New York University School of Law, 2021, 63, afferma in un giudizio *tranchant* che «For this reason, the *Digital Services Act* will play a critical role in articulating the next steps of European digital constitutionalism».

(rapidamente superata) di una breve esperienza proporzionale⁹: in particolare, a regolare la disciplina elettorale oggi sono l'art. 1 della L. n. 370/2003¹⁰ e l'art. 81¹¹ della Costituzione.

La polarizzazione dello scontro tra candidati appartenenti ad aree politiche differenti, in realtà, era già stata segnata da un precedente significativo inasprimento: infatti, la *Curtea Constituțională*, già ad ottobre 2024¹², aveva rigettato la candidatura (*rectius* annullato la decisione dell'Ufficio elettorale centrale relativa all'iscrizione e al contrassegno elettorale) di un politico appartenente all'area anti-atlantistica ed euroscettica.

In particolare, già in questa sede, i giudici di Bucarest avevano significativamente valorizzato, rispetto a ciascun candidato designato a concorrere alle presidenziali, l'obbligo di adesione ai valori della «integrazione euro-atlantica e il fatto che la Romania faccia parte della grande famiglia europea»¹³.

Delineato lo scacchiere delle candidature in un contesto già esasperato, al netto dell'esclusione di cui sopra, si è quindi tenuto in data 24 novembre 2024 il primo turno delle elezioni presidenziali. Gli esiti si sono rivelati particolarmente sorprendenti e diametralmente opposti rispetto ai previgenti sondaggi: il candidato di area euroscettica, filorussa ed anti-atlantista è risultato vincitore del primo turno, con un certo margine di vantaggio sul candidato di posizioni opposte.

⁹ Per approfondire i tentativi di riforma passata (e presenti) del Sistema elettorale rumeno: R. Johnston, A. Giugal, *Reforming an electoral system - an experiment that failed: Romania: 2008-2012*, in *Representation Journal of Representative Democracy*, No. 56, 2020, 111-126; E. Coman, *Legislative Behavior in Romania: The Effect of the 2008 Romanian Electoral Reform*, in *Legislative Studies Quarterly*, No. 37, 2012, 199-224.

¹⁰ L'art. 1 della L. n. 370/2003 afferma «La presente legge stabilisce l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni per il Presidente della Romania. Il Presidente della Romania è eletto con voto universale, uguale, diretto, segreto e liberamente espresso, secondo i termini della presente legge. Il candidato che, al primo turno, ha ottenuto la maggioranza dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali permanenti è dichiarato eletto. Nel caso in cui nessuno dei candidati abbia ottenuto la maggioranza prevista dal comma, è organizzato un ballottaggio al quale parteciperanno solo i primi 2 candidati stabiliti in base al numero di voti ottenuti al primo turno. È dichiarato eletto il candidato che ha ottenuto la maggior parte dei voti validamente espressi. Un elettore ha diritto a un solo voto in ogni turno organizzato per l'elezione del Presidente della Romania secondo l'articolo 81 e della Costituzione della Romania. L'elettore può votare per corrispondenza o presso il seggio elettorale, secondo la legge».

¹¹ L'art. 81 della Costituzione rumena reca che «Il Presidente della Romania è eletto a suffragio universale, uguale, diretto, segreto e libero. È dichiarato eletto il candidato che al primo scrutinio ha ottenuto la maggioranza dei voti degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto tale maggioranza, si svolgerà un secondo scrutinio tra i primi due candidati più in ordine di numero di voti espressi a loro favore nel primo scrutinio. Sarà dichiarato eletto il candidato che avrà riportato il maggior numero di voti. Nessuno può ricoprire la carica di Presidente della Romania se non per un massimo di due mandati, che possono anche essere consecutivi».

¹² Decisione Corte cost. della Romania, 5 ottobre 2024, n. 2. Sulla incompatibilità della candidata filo-russa rispetto alle disposizioni costituzionali nazionali che prescrivono il rispetto dei vincoli sovranazionali di adesione all'Ue alla Nato, la Corte afferma che «Dichiarazioni pubbliche, prese di posizione ed espressioni di convinzioni in contraddizione con i valori costituzionali e le esigenze di una società democratica, insieme alla partecipazione a determinati eventi pubblici, sono motivi sufficienti per indicare che la signora Diana Iovanovici, in qualità di candidata alla carica di Presidente della Romania, mette in discussione e disattende l'obbligo di rispettare la Costituzione con il suo discorso pubblico riguardante la rimozione delle garanzie essenziali dei valori e delle scelte fondamentali dello Stato, ovvero l'adesione all'UE e alla NATO. È quindi ovvio che il rispetto per la Costituzione e la difesa della democrazia - condizioni per candidarsi alla carica di Presidente della Romania - non possono essere rispettate [...]. Di conseguenza, la Corte ritiene, alla luce degli atti e dei fatti descritti dalle parti ricorrenti e riassunti ai punti 7-14 e 22 della presente sentenza, che l'iscrizione della sig.ra Diana Iovanovici come candidato alle elezioni del 2024 viola le condizioni di eleggibilità previste dalle disposizioni costituzionali di cui all'articolo 1, paragrafi 3 e 5, e all'articolo 82, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 148 e 149, con riferimento al diritto di voto, articoli 148 e 149, con riferimento ai valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto della Costituzione in combinato disposto con la loro garanzia politico-militare, ovvero l'appartenenza della Romania all'UE e alla NATO». Molto brevemente, la decisione è informata di una specie di cronistoria delle dichiarazioni pubbliche, vicende giudiziarie e diplomatiche del candidato in questione, a testimonianza della incompatibilità del medesimo con i valori democratici.

¹³ Decisione Corte cost. della Romania, 5 ottobre 2024, n. 2, punto 38. Per onore del vero, la scelta di campo della Corte costituzionale è stata diffusamente criticata da ogni parte politica, compresa in parte da quella istituzionale-governativa, che ha evidenziato come la presa di posizione dei giudici abbia, indebitamente, esorbitato rispetto alle funzioni loro assegnate.

Tuttavia, in ragione della desecretazione di taluni documenti dei servizi segreti¹⁴, la Corte costituzionale, esercitando la facoltà prevista all'art. 52 della legge 370 del 2004¹⁵, ha annullato la tornata elettorale. In questa documentazione¹⁶ sembrerebbe dimostrato, con il ravvicinarsi delle elezioni, il collegamento tra l'anomala e repentina ascesa del candidato filorusso nei sondaggi¹⁷ con la sua irresistibile presenza sul *social*¹⁸ TikTok.

Ai nostri fini, senza cioè impingere in una puntuale analisi tecnica di quanto affermato dai servizi segreti, è sufficiente riportare che nei *dossier* desecretati viene sostenuto che l'accrescimento della popolarità del politico candidato è stato associato con l'attivazione su TikTok di un network di circa 25.000 account¹⁹ disinformativi e propagandistici a suo sostegno, e perlopiù finanziati da fonti variamente riconducibili alla sfera di influenza russa²⁰.

Insomma, compendiando quanto registrato dai servizi segreti, sembrerebbe dimostrata la presenza di una rete etero-diretta ed estremamente coordinata che, all'unisono, ha attaccato il *feed* rumeno di TikTok, promuovendo attività disinformativa e raggiungendo una enorme platea di elettori: da ciò, dunque, sarebbe derivata una indebita influenza del voto, in maniera determinante.

¹⁴ In generale, sul legame tra democrazia e attività dei servizi segreti, D. Omand, (trad. di B. Amato), *Lo Stato al sicuro. Intelligence e democrazia*, Luiss University Press, 2021.

¹⁵ In breve, la Corte costituzionale ha il potere di annullare le elezioni se le votazioni e la determinazione dei risultati sono avvenute con frodi tali da modificare l'assegnazione del mandato o [...] l'ordine dei candidati che possono partecipare al secondo turno elettorale.

¹⁶ Si tratta nello specifico di "Note informative" del Ministero degli Affari Interni - Direzione Generale della Protezione Interna, del Servizio di Intelligence Estero, del Servizio di Intelligence Rumeno e del Servizio Speciale di Telecomunicazioni, registrati presso l'Amministrazione Presidenziale con il n. DSN1/1741/4.12.2024, n. DSN1/1740/4.12.2024, n. DSN1/1742/4.12.2024 e n. DSN1/1743/4.12.2024. Per importanza, si segnala, su tutte, la nota 2081968/04.12.2024.

¹⁷ Per avere una idea della rapidissima crescita nei sondaggi del candidato, si legge in una delle note diffuse dai Servizi, che «nelle intenzioni di voto manifestate fra il 30 ottobre e il 5 novembre scorsi Georgescu non riusciva a raggiungere l'1%, mentre nei sondaggi realizzati tra il 15 e il 20 novembre si classificava sesto tra i candidati preferiti con il 6,2% delle intenzioni di voto, mentre in quelli condotti tra il 20 e il 21 novembre il suo consenso era salito al 10,6%» per poi, alle urne, registrare un risultato di consensi effettivo ancora più alto.

¹⁸ Particolarmente urgente risulta fornire un inquadramento dogmatico alle piattaforme *social*. Sulla difficoltà in generale di procedere in questo senso, S. Piva, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la questione dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali*, No. 2, 2020, 1217, ove si afferma che «la soluzione che sembra debba essere data al problema dell'inquadramento giuridico di Facebook è quella di riconoscere che esso è, dal punto di vista della proprietà, un soggetto privato, ma che è, anche, in un certo senso, per quanto attiene l'ambito della comunicazione, un soggetto pubblico. Di conseguenza Facebook non può essere visto, al momento, né come un servizio pubblico, stante la nozione attuale di servizio pubblico, né, tanto meno, come un soggetto privato tout court, che non si deve e non è conveniente regolamentare per non bloccare l'innovazione tecnologica». Per eterogeneità, si segnala la ricostruzione di D. Scopelliti, *Poteri privati e responsabilità pubbliche dei social*, in *Federalismi*, No. 7, 2024, 239, che afferma che «proprio volgendo lo sguardo a consolidate categorie dogmatiche con un riscontro nel diritto positivo, le piattaforme potrebbero farsi rientrare tra quei casi, definiti dalla dottrina amministrativistica di "esercizio privato di pubbliche funzioni", qualificato da Giannini come 'espressione verbale per raccogliere un insieme di figure, moduli, formule, ecc., attinenti all'organizzazione amministrativa, in cui l'organizzazione medesima non è realizzata direttamente dall'ente pubblico titolare della funzione o del servizio'. In questo senso, allora, il gestore della piattaforma rivestirebbe il ruolo di un privato che svolge de facto una pubblica funzione: il ruolo dei social sarebbe assimilabile a quello dello stato all'interno di un "non-luogo" ove si è spostato una parte consistente del dibattito pubblico e in cui, per tale motivo, dovrebbero essere garantite imparzialità e trasparenza nella sua stessa gestione».

¹⁹ Sempre nelle note soprarreferite, si dà conto che il *network* che ha sponsorizzato il candidato sarebbe stato creato originariamente nel 2016 e consisteva di appena 797 account e che, prima dell'11 novembre 2024, mostrava un livello di attività del tutto irrilevante, per poi essere attivato, a comando, in prossimità delle elezioni.

²⁰ Per approfondire il legame tra strategia europea contro l'attività disinformativa russa, A. Dato, *L'Unione europea contro la propaganda di regime*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, No. 4, 2023, 24-46.

3. IL PRINCIPIO DELLA CORRETTEZZA DELLE ELEZIONI NEL PRISMA DELLA DISINFORMAZIONE

A questo punto, è opportuno (anche) per finalità comparative rispetto alla normativa regolamentare europea del *Digital Services Act* cercare di enucleare che cosa la Corte costituzionale della Romania intenda per disinformazione.

Giova premettere che la declinazione di questa nozione, nella sede della decisione del 6 dicembre 2024, non può non essere stata influenzata dal *thema decidendum*: nella fattispecie esaminata, si è imposta l'esigenza "cautelare" (cioè, da risolversi in tempi brevissimi) di verificare il corretto svolgimento delle elezioni presidenziali. Va da sé che i tempi per assicurare l'efficacia dell'intervento della Corte costituzionale rumena sono stati piuttosto contenuti e, con ciò, limitati ad una analisi sommaria²¹ dei dati a disposizione²². La Corte costituzionale della Romania, infatti, si è mossa rapidamente per «tutelare il costituzionalismo liberaldemocratico senza negarlo»²³.

La celerità decisionale, va detto sin da subito, ha portato alcuni autori a stigmatizzare l'approcio²⁴ del giudice delle leggi, soprattutto per il limitato quoziente di attività istruttoria sulla vicenda (affidato esclusivamente ai *report* dei servizi, sulla cui affidabilità probatoria non c'è stata possibilità di confronto) e, di riflesso, sul conciso apporto argomentativo della Corte rispetto alla propria decisione.

Ad ogni modo, è possibile ricondurre l'attività decisoria della Corte costituzionale a diversi momenti argomentativi: su tutti, ai nostri fini, rileva il «nucleo duro»²⁵ della sentenza, che ricostruisce il parametro

²¹ In effetti, a venire in rilievo è anche il tema della affidabilità e dimostrabilità dei dati (già generici) offerti dai servizi segreti. In un lasso di tempo ristretto, la Corte costituzionale non ha avuto modo di verificarne la genuinità.

Sicché, si impone una riflessione anche sul tema del valore probatorio che ha ispirato i giudici delle leggi ad assumere una decisione di questa fatta. Alcuni autori, infatti, sono molto scettici sul punto. Su tutti, si segnala la posizione di R. Nash, *The Romanian 2024 Election Annulment*, cit., il quale evidenzia che a differenza delle prove tradizionali, i risultati dell'intelligence sono spesso circostanziali o probabilistici, e che, invece, dimostrare che l'interferenza esterna ha alterato direttamente il risultato elettorale - un requisito fondamentale nei casi di annullamento - richiede prove sia di causalità (come l'interferenza ha influenzato il comportamento degli elettori) sia di portata (se l'impatto è stato abbastanza diffuso da influenzare i risultati) particolarmente puntuale.

²² Basti pensare che la desecretazione dei documenti posti alla base della decisione della Corte costituzionale della Romania è avvenuta il 4 dicembre: i giudici, quindi, hanno avuto pochi giorni per assumere, il successivo 6 dicembre, la decisione *de qua*.

A ben vedere, la materia elettorale giurisdizionale richiede sempre tempi molto rapidi. Guardando anche al c.d. rito elettorale contenuto del codice del processo amministrativo nell'esperienza italiana, si è affermato che «l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale in un definito contesto politico e ambientale, ed altresì - occorre aggiungere - temporale. Ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio». P. Quinto, *Il nuovo Codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza*, in *Giustizia Amministrativa* - TAR, 2010, 2228; ed ancora M. Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi*, No. 16, 2013.

²³ A. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale, La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi*, No. 4, 2025, 168.

²⁴ Ad esempio, in S. Sassi, A. Sterpa, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione*, cit., 174, si afferma che «È evidente, dunque, che la sentenza sia improntata a esigenze strettamente politiche a salvaguardia dell'eurocentrismo, come abbiām visto, sia caratterizzata da una ampia rilevanza giuridica attinente la difesa dei valori costituzionali romeni; un misto di esigenze e di effetti che non può non incidere sulla sua forma e, in particolare, sulle argomentazioni e il formulato della decisione. In questo senso, si possono evidenziare sia aspetti criticabili - come l'esiguità delle motivazioni - o altri di indubbia positività come - ad esempio - la definizione della difesa dei valori costituzionali come parametro di giudizio».

²⁵ Per riprendere l'espressione di S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, 2006.

di legittimità costituzionale nella “correttezza delle elezioni”, elevandolo a principio dell’ordinamento sul richiamo esplicito dell’articolo 1 co. 3²⁶, dell’art. 2 co. 1²⁷ e dall’art. 81 co. 1²⁸ della costituzione.

Il giudice delle leggi, dapprima, enuclea il principio in parola sul piano oggettivo, affermando che:

la correttezza delle elezioni è un’espressione di sovranità e un principio fondamentale dello Stato rumeno, che è la base per determinare il risultato delle elezioni per la carica di Presidente della Romania. In quanto tale, lo Stato ha l’obbligo di assicurare un procedimento elettorale trasparente in tutte le sue componenti al fine di garantire l’integrità e l’imparzialità delle elezioni, essendo queste le premesse di un’autentica democrazia costituzionale, dell’evoluzione democratica dello Stato e di assicurare l’esistenza dello Stato di diritto²⁹.

In altri termini, si ricollega la sopravvivenza dello Stato costituzionale al rispetto integrale delle procedure di voto e, di riflesso, la Corte afferma che adoperarsi per la garanzia del principio significa difendere lo stato di diritto.

L’elevazione del principio di correttezza delle elezioni a principio fondamentale³⁰ dell’ordinamento sembra, *mutatis mutandis*, richiamare il nostrano concetto di “principio supremo”³¹ dell’ordinamento.

4. LA DISINFORMAZIONE COME CONFINE SOGGETTIVO DELLA LIBERTÀ DI ELEZIONI

È interessante comprendere in quale modo la Corte costituzionale legghi il principio *de quo* al concetto di disinformazione: il loro rapporto biunivoco passa, appunto, per la declinazione soggettivistica della correttezza delle elezioni, nel senso di promuovere «la libertà degli elettori di formarsi un’opinione [che] comprende il diritto di essere adeguatamente informati prima di prendere una decisione. Più specificamente, la libertà degli elettori di formarsi un’opinione implica il diritto di ottenere informazioni accurate sui candidati e sul procedimento elettorale da tutte le fonti, anche *online*, nonché la protezione contro l’indebita influenza, attraverso atti/fatti illegali e sproporzionati, sul comportamento di voto. La comunicazione politica a volte può trasformarsi in un “vettore di disinformazione, soprattutto quando [...] non rivela il suo carattere politico, proviene da sponsor al di fuori dell’Unione o è soggetto a tecniche di targeting o distribuzione di materiale pubblicitario»³².

²⁶ L’art. 1 co. 3 Cost. reca che «La Romania è uno Stato democratico e sociale, governato dallo stato di diritto, in cui sono tutelati la dignità umana, i diritti e le libertà dei cittadini, lo sviluppo libero della personalità umana, la giustizia e il pluralismo politico rappresentano valori supremi, nello spirito delle tradizioni democratiche del popolo rumeno e degli ideali della Rivoluzione del dicembre 1989».

²⁷ L’art. 2 co. 1 Cost. afferma che «la sovranità nazionale appartiene al popolo rumeno, che la esercita attraverso i suoi organi rappresentativi, costituiti attraverso elezioni libere, periodiche e corrette, nonché mediante referendum».

²⁸ L’art. 81 co. 1 Cost. afferma che «Il Presidente della Romania è eletto a suffragio universale, uguale, diretto, segreto e libero».

²⁹ Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 9.

³⁰ La Corte costituzionale, per irrobustire la tenuta “giuridica” del principio, raduna un insieme di normativa e *soft law* cui fa riferimento. In particolare, viene indicato il Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 sulla trasparenza e il targeting nella pubblicità politica, i paragrafi 14, 17 e 20 della Dichiarazione interpretativa del Codice di buona condotta in materia elettorale sulle tecnologie digitali e sull’intelligenza artificiale, adottata dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto e il Rapporto esplicativo sul Codice di buone pratiche in materia elettorale adottato dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), nella 52ª sessione plenaria del 2002.

³¹ Come noto, il concetto di “principio supremo” si affaccia per la prima volta nel lessico costituzionale italiano con la sentenza della Corte costituzionale n. 1186/1988. Per approfondire, P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, 2015.

³² Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 13.

Sicché, si sceglie di declinare la nozione di disinformazione (per quanto sia citata pochissime volte nel corpo della decisione) nel solco soggettivistico di un principio, cioè nell'ottica dell'elettore.

Si afferma che la disinformazione è legata allo sfruttamento «degli algoritmi delle piattaforme di social media» e al fatto che «il materiale elettorale che promuoveva un candidato non recava i segni specifici della comunicazione elettorale ai sensi della legge n. 370/2004. Inoltre, il candidato ha anche beneficiato di un trattamento preferenziale sulle piattaforme dei *social media*, che ha avuto l'effetto di distorcere la manifestazione di volontà degli elettori»³³. Quindi, per la Corte costituzionale, la disinformazione si muove nel crinale dell'alterazione del *feed* algoritmico e nella mancanza di "etichette" (c.d. *labels*) che indichino agli utenti delle piattaforme *online* che il contenuto in visione riguarda l'attività politica di un candidato.

L'attività disinformativa, in questi termini, impinge nel momento aurorale della c.d. *opinion building*³⁴, cioè nella fase in cui l'elettore, sottoposto al flusso digitale della piattaforma, decide chi votare.

La complessa raffinazione della nozione di disinformazione, da parte della Corte costituzionale, è un percorso che consta, tra l'altro, anche di una indicazione teleologica di fondo: è disinformazione ciò che sovraesponde indebitamente un candidato e che, di riflesso, riduce gli spazi di pubblicità politica di un candidato avversario nello spazio digitale.

Ciò posto, l'inferenza del contrasto alla disinformazione rispetto ad un principio dell'ordinamento costituzionale dischiude un angolo prospettico nuovo: la lotta alla disinformazione *online*, nei termini appena visti, è inserita nel contesto di legalità costituzionale³⁵. E, in particolare, il processo di "nobilitazione" del contrasto alla disinformazione *online* porta il giudice delle leggi ad una sua (indiretta) costituzionalizzazione, in quanto servente rispetto al principio della correttezza delle elezioni.

5. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO FORMALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Come anticipato, la vicenda oggetto di scrutinio ha superato le barriere della giurisprudenza costituzionale locale e ha imposto agli attori sovranazionali di muoversi in ragione della normativa euro-unitaria.

Ed è così che, a sua volta, la Commissione europea è intervenuta *ex art.* 66 del *Digital Services Act*³⁶ per una presunta violazione della «legge sui servizi digitali in relazione all'obbligo di TikTok di valutare e attenuare adeguatamente i rischi sistemici legati all'integrità delle elezioni»³⁷.

³³ Decisione Corte cost. della Romania, 6 dicembre 2024, n. 32, punto 14.

³⁴ In particolare, si veda I. Spadaro, *Contrasto alle fake news e tutela della democrazia*, in *Ianus*, No. 20, 2019.

³⁵ Sulla definizione di principio di legalità costituzionale, G. Silvestri, *Stato di diritto e principio di legalità costituzionale*, in *Ars interpretandi*, No. 1, 2011, ricorda che «esso è contrassegnato dal potere-dovere di attuare la Costituzione, che incombe su chiunque eserciti una funzione in grado di incidere su interessi pubblici, collettivi o anche soltanto di gruppo dei cittadini. La legalità non è più limite esterno, posto a garanzia di spazi negativi di libertà, ma compenetrazione necessaria tra ogni atto funzionale e principi costituzionali».

³⁶ L'art. 66 co. 1 del DSA afferma che «La Commissione può avviare un procedimento in vista della possibile adozione di decisioni a norma degli articoli 73 e 74 in relazione alla condotta del fornitore della piattaforma *online* di dimensioni molto grandi o del motore di ricerca *online* di dimensioni molto grandi nei confronti del quale sussista il sospetto, da parte della Commissione, che abbia violato una delle disposizioni del presente regolamento».

³⁷ Si veda il comunicato ufficiale della Commissione europea del 16 dicembre 2024.

In particolare, nel pur scarno comunicato ufficiale³⁸, si circoscrive l'indagine a due domini principali: da un lato, si preannuncia che oggetto di specifica valutazione è il funzionamento dei sistemi di raccomandazione algoritmica³⁹ (cioè, riguardanti il suggerimento dei post e video suggeriti all'utente); dall'altro lato, si sceglie di attenzionare le politiche di TikTok in materia di pubblicità politica e suggerimenti di contenuti politici a pagamento. Sempre nel comunicato, si afferma, altresì, che «qualora i sospetti della Commissione fossero dimostrati corretti, tali carenze costituirebbero violazioni dell'articolo 34, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 35, paragrafo 1, della legge sui servizi digitali. La Commissione effettuerà ora un'indagine approfondita in via prioritaria».

Dunque, l'intera attività ricognitiva procedimentale fa perno sulla verifica del rispetto degli obblighi afferenti alla c.d. valutazione del rischio (c.d. *risk assessment*) e alla sua mitigazione.

In via preliminare, emerge dunque una prima e importante cifra distintiva rispetto al *modus operandi* della Corte costituzionale della Romania: a fondamento dell'avvio del procedimento formale in sede europea non viene richiamata esplicitamente la nozione di disinformazione.

In questa sede, l'attività disinformativa emerge solo in via chiaroscurale ed indiretta: non è tanto la disinformazione in sé a rilevare, quanto, invece, la sua attitudine a generare rischi sistemici di alterazione delle elezioni. E, a ben vedere, non potrebbe essere altrimenti, poiché, per un verso, l'architettura istruttorio-repressiva del procedimento formale *ex artt.* 34 e 35 DSA si impernia esclusivamente sulla nozione di rischio sistemico; per l'altro verso, giova ricordare che non è stata fornita dal legislatore europeo una puntuale definizione di disinformazione nel DSA.

6. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO NELLA ALTERAZIONE DEI PROCESSI ELETTORALI: UN PROBLEMA DI DEFINIZIONE

A questo punto, conviene preliminarmente circoscrivere il significato di rischio sistemico secondo il portato degli artt. 34 e 35 del *Digital Services Act* che si assumono violati.

Per essere più precisi, l'art. 34 obbliga le piattaforme *online* di una certa grandezza (c.d. VLOPs)⁴⁰ ad effettuare una valutazione dei rischi legati a diverse macro-aree operative, ognuna afferente ad un ambito diverso⁴¹: si spazia dal *risk assessment* per la diffusione di contenuti illegali agli effetti negativi per

³⁸ La stessa Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha dichiarato: «Dobbiamo proteggere le nostre democrazie da qualsiasi tipo di interferenza straniera. Ogni volta che sospettiamo un'interferenza di questo tipo, soprattutto durante le elezioni, dobbiamo agire con rapidità e fermezza. A seguito di gravi indizi che indicano che attori stranieri hanno interferito nelle elezioni presidenziali rumene utilizzando TikTok, stiamo ora indagando a fondo per verificare se TikTok abbia violato la legge sui servizi digitali non riuscendo ad affrontare tali rischi. Dovrebbe essere chiaro che nell'UE tutte le piattaforme *online*, compresa TikTok, devono essere ritenute responsabili» in Commissione Europea, conferenza stampa, *Commission opens formal proceedings against Tik Tok on election risks under the Digital Service Act*, 2024.

³⁹ Più specificamente, N. Pica, *La tutela della libertà di informazione nel Digital Services Act tra contrasto alle "manipolazioni algoritmiche" e limiti alla content moderation*, in *Medialaws*, No. 1, 2024, 48, specifica che per raccomandazione si intendono «i sistemi interamente o parzialmente automatizzati che una piattaforma utilizza al fine di suggerire informazioni specifiche tramite la propria interfaccia *online* o mettere in ordine di priorità determinate informazioni o determinare in altro modo l'ordine o l'importanza delle informazioni visualizzate».

⁴⁰ Posto che costituiscono *very large online platforms* (VLOPs) i soggetti privato che constano di una utenza annuale di 45 milioni di utenti in UE, il loro processo di individuazione si è snodato in diverse fasi di contraddittorio tra Commissione europea e piattaforme medesime, culminato con la redazione dell'elencazione dei VLOPs.

⁴¹ L'art. 34, par. 1, secondo capoverso del DSA dispone quanto segue con riferimento agli obblighi di VLOPs e VLOSEs: «Essi effettuano le valutazioni dei rischi entro la data di applicazione di cui all'articolo 33, paragrafo 6, secondo comma, e successivamente almeno una volta all'anno, e in ogni caso prima dell'introduzione di funzionalità che possono avere un impatto critico sui rischi individuati a norma del presente articolo. La valutazione del rischio deve essere specifica per i loro servizi e proporzionata ai rischi sistemici, tenendo in considerazione la loro gravità e la loro probabilità, e deve comprendere

l'esercizio dei diritti fondamentali, agli effetti negativi sul dibattito civico, processi elettorali e sicurezza pubblica, e infine agli effetti negativi sulla violenza di genere, protezione della salute pubblica e dei minori e gravi conseguenze negative per il benessere fisico e mentale della persona⁴².

Nel comunicato di avvio formale del procedimento contro Tiktok, appunto, la Commissione europea riferisce esplicitamente che il procedimento *in fieri* riguarda «l'area degli eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali».

Per esaltare la differenza di metodo del giudice delle leggi rumeno e della Commissione europea, è opportuno comprendere *quando* risulti integrato il rischio sistemico, ai sensi del DSA: infatti, il regime dispositivo dell'art. 34 si limita, in maniera sibillina, ad affermare che «la valutazione del rischio deve essere specifica per i loro servizi e proporzionata ai rischi sistemici» e che, in astratto, vanno prioritariamente considerati il «fattore della progettazione dei loro sistemi di raccomandazione e di qualsiasi altro sistema algoritmico pertinente [...] e i loro sistemi di moderazione dei contenuti».

Una indicazione inappagante, che, per forza di cose, necessita di eterointegrazioni: il legislatore europeo sostiene che sia opportuno guardare ai fattori causali algoritmici e al sistema di moderazione dei contenuti, ma non dice in quale modo questi elementi possano integrare un ritmo sistemico. E questa scelta, a ben vedere, è anche in linea di massima condivisibile: è impossibile, con un regolamento europeo, ipotizzare di tipizzare un ventaglio (potenzialmente infinito) di fattispecie che alterino i processi elettorali.

Ecco, dunque, che alla qualificazione di rischi sistemici (e dei relativi rimedi) concorrono sia attori istituzionali (notoriamente, la Commissione europea) sia attori privati (cioè, le stesse piattaforme private). Si tratta, appunto, di una forma di implementazione del c.d. doppio binario regolatorio⁴³ tra pubblico e (soprattutto) privato, nella misura in cui, come nel caso di specie, è la Commissione europea che con gli atti di *soft law* definisce un quadro generale di rischi sistemici, mentre il singolo *social*, in ragione della propria specificità, individua mediante appositi *report* le proprie vulnerabilità e le tecniche di prevenzione dei rischi collegati. Come si è sostenuto, infatti «la convinzione pare essere quella dell'impossibilità o comunque dell'inopportunità di fornire procedure e modelli di gestione preconfezionati, positivizzando analiticamente le cautele imposte, e della necessità, piuttosto, di lasciare liberi i soggetti regolati di costruire autonomamente le proprie regole interne secondo una logica *taylor made*»⁴⁴.

i seguenti rischi sistemici: a) la diffusione di contenuti illegali tramite i loro servizi; b) eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, per l'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare i diritti fondamentali alla dignità umana sancito nell'articolo 1 della Carta, al rispetto della vita privata e familiare sancito nell'articolo 7 della Carta, alla tutela dei dati personali sancito nell'articolo 8 della Carta, alla libertà di espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei media, sanciti nell'articolo 11 della Carta, e alla non discriminazione sancito nell'articolo 21 della Carta, al rispetto dei diritti del minore sancito nell'articolo 24 della Carta, così come all'elevata tutela dei consumatori, sancito nell'articolo 38 della Carta; c) eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica; d) qualsiasi effetto negativo, attuale o prevedibile, in relazione alla violenza di genere, alla protezione della salute pubblica e dei minori e alle gravi conseguenze negative per il benessere fisico e mentale della persona».

⁴² In maniera condivisibile, A. Mantelero, *Fundamental Rights Impact Assessment in the DSA*, in *Putting the DSA into Practice*, Verfassungsbooks, 2023, 111, afferma che «questa varietà di fonti e tipi di rischio potenziale può rendere difficile definire strumenti di valutazione appropriati e coordinati. strumenti di valutazione appropriati e coordinati. Mentre sono stati sviluppati strumenti specifici per contrastare i contenuti illegali ed esiste una certa esperienza nella valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali/umani, la valutazione è più complicata per quanto riguarda l'effetto negativo sul discorso civico e sul processo elettorale, nonché in relazione alla sicurezza pubblica, categoria piuttosto ampia nel caso delle piattaforme globali».

⁴³ Per approfondire la dimensione del doppio binario co-regolatorio pubblico-privato, si segnala R. Sabia, *L'enforcement pubblico del Digital Services Act tra Stati membri e Commissione europea: implementazione, monitoraggio e sanzioni*, in *Medialaws*, No. 3, 2023, 88-113.

⁴⁴ 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*, No. 2, 2023, 75.

7. IL RISCHIO SISTEMICO ELETTORALE SUL VERSANTE PUBBLICO: LE LINEE GUIDA

Posto che è necessario guardare oltre al DSA a causa della limitatezza testuale della norma, sotto il versante pubblicistico l'individuazione di fattispecie di rischio elettorale passa per un intricato sistema di *soft law*.

Non è certo la prima volta che, nel panorama giuridico europeo, un atto normativo comunitario generale e (molto) astratto necessita di essere adeguatamente integrato. Tuttavia, nel contesto del DSA, questa rincorsa definitoria “verso il basso” assume dei contorni piuttosto problematici.

Proprio per far fronte all'estrema genericità della formulazione recata dal *Digital Services Act* all'art. 34, la Commissione ha recentemente inteso adottare delle linee guida specificamente votate all'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali⁴⁵. E questo nell'esercizio delle sue facoltà, poiché «a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065, la Commissione può emanare orientamenti sulle misure di attenuazione dei rischi che i fornitori di piattaforme di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi sono tenuti⁴⁶ ad adottare in relazione a rischi concreti. Tali orientamenti possono, in particolare, presentare le migliori pratiche e raccomandare eventuali misure, tenendo debitamente conto delle possibili conseguenze di tali misure sui diritti fondamentali di tutte le parti interessate sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»⁴⁷.

Nel complesso, alla rigidità della norma codificata nel regolamento il legislatore ha inteso opporre la flessibilità di uno strumentario di “diritto morbido” nella disponibilità della Commissione.

È così che, per esempio, viene indicato che «sono richieste etichette di verifica dei fatti sui contenuti identificati di disinformazione e manipolazione delle informazioni e ingerenze da parte di attori stranieri, fornite da verificatori di fatti e squadre di verifica dei fatti indipendenti che appartengano a organizzazioni mediatiche indipendenti» e che è necessario «valutare periodicamente le prestazioni e l'impatto dei sistemi di raccomandazione e affrontare eventuali rischi o questioni emergenti relativi ai processi elettorali, anche aggiornando e perfezionando le politiche, le pratiche e gli algoritmi».

Insomma, la definizione di rischio sistemico per i processi elettorali viene tipizzata suggerendone, di volta in volta, i rimedi⁴⁸.

Prima facie, è possibile tracciare in controluce una certa assonanza tra il tenore della decisione della Corte costituzionale della Romania e le linee guida, nella misura in cui l'alterazione algoritmica dei

⁴⁵ Commissione europea, *Orientamenti della Commissione per i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi sull'attenuazione dei rischi sistemici per i processi elettorali a norma dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065*, 26.4.2024.

⁴⁶ Il carattere non vincolante dell'atto di *soft law* in esame sembra essere in contraddizione già solo con la disposizione testuale, che reca, appunto, un sostanziale obbligo («sono tenuti ad adottare») in capo alle piattaforme.

⁴⁷ Punto 2 dell'introduzione delle Linee Guida.

⁴⁸ Nel capo III delle linee guida si segnalano, tra le misure di attenuazione specifiche: «paragrafo 27 lett. d) I sistemi di raccomandazione possono svolgere un ruolo significativo nell'influencare il panorama dell'informazione e l'opinione pubblica, come si sottolinea ai considerando 70, 84, 88 e 94, nonché all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2065. Per attenuare i rischi che tali sistemi possono presentare per i processi elettorali, i fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi dovrebbero prendere in considerazione le seguenti possibilità: i. garantire che i sistemi di raccomandazione siano progettati e adattati in modo da offrire agli utenti scelte e controlli significativi sui propri feed, tenendo debitamente conto della diversità e del pluralismo dei media; ii. stabilire misure volte a ridurre il peso della disinformazione nel contesto delle elezioni sulla base di metodi chiari e trasparenti, ad esempio per quanto riguarda i contenuti ingannevoli la cui falsità sia stata verificata, o che provengono da account che hanno ripetutamente dimostrato di diffondere disinformazione».

sistemi di raccomandazione sembrerebbe costituire, per i giudici di Bucarest, attività disinformativa, mentre, per Bruxelles, un elemento di rischio sistematico.

Tuttavia, l'attività "suggestiva" della Commissione rimane pur sempre un atto di *soft law*, dalla natura non vincolante normativamente: certo, le linee guida citate possono offrire un generale orientamento su cosa si intenda per rischi sistemici per i processi elettorali e sulla tassonomia di comportamenti suggeriti alle VLOPs, ma non possono, in alcun modo, fondare obblighi impositivi sulle piattaforme, né, di riflesso, costituire una base giuridica che legittimi la Commissione europea ad adottare sanzioni per chi si sottragga alle raccomandazioni medesime.

Ragionando *a contrario*, il DSA implementerebbe un modello normativo di delega in bianco delle funzioni legislative alla Commissione europea, che risulterebbe titolata a impartire orientamenti (*rectius* norme di precetto) vincolanti, in difetto dell'ineludibile circuito democratico-rappresentativo tipico del legislatore parlamentare⁴⁹. È un aspetto che la Commissione europea ha tenuto a mente, tanto che le stesse linee guida impiegano, nell'esemplificare le possibili soluzioni di mitigazione dei rischi sistemici, verbi al condizionale⁵⁰, a mo' di suggerimenti.

Al più, si può immaginare che le specificazioni ivi contenute possano costituire un criterio orientativo⁵¹ per incanalare l'attività istruttoria della Commissione europea su taluni indici qualitativi da tenere in considerazione, per accertare, appunto, l'alterazione del processo elettorale. In questa veste, la *soft law* recherebbe un valore esclusivamente endo-procedimentale, rilevante solo in quanto possibile punto di riferimento per la Commissione nel valutare la rispondenza tra i rischi sistemici rilevati dalla piattaforma nella fase del *risk assessment* e della loro limitazione *ex post*.

Insomma, si tratterebbe di «regole di comportamento che sono stabilite da atti ai quali, di per sé stessi, non è stata attribuita forza giuridica vincolante, ma che tuttavia possono avere determinati effetti giuridici (indiretti), essendo finalizzati a produrre e potendo effettivamente produrre effetti pratici»⁵². In questo senso, sarebbe possibile rinvenire il fattore di forte persuasività, cioè la «capacità di agire come strumenti argomentativi convincendo i destinatari ad adottare la linea di condotta desiderata»⁵³, in sede procedimentale: così le linee guida, nell'esplicitare le misure di prevenzione del rischio sistemico e contrasto alla disinformazione *online*, diverrebbero (quasi) vincolanti, perché fattore di giudizio in sede procedimentale.

Un ulteriore aspetto critico della *soft law* riguarda il profilo del cumulo delle funzioni in capo alla Commissione europea: l'istituzione di Bruxelles, nello schema delineato dal DSA, è titolata a svolgere al contempo un compito "orientativo" delle piattaforme con l'adozione di linee guida e "repressivo" *ex art.* 66 del DSA. Va da sé questa doppia natura della Commissione rischia di minarne l'imparzialità.

⁴⁹ Per un approfondimento sul *deficit* di legittimità democratica dell'UE, si rinvia a Z. Murdoch, S. Connolly, H. Kassim, *Administrative Legitimacy and the Democratic Deficit of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, No. 25, 2018; J. Pieter Beetz, *From Practice to Principle and Back: Applying a New Realist Method to the European Union's Democratic Deficit*, in *Political Studies*, No. 66, 2018, 339.

⁵⁰ Si legge nelle linee guida per i fornitori di VLOP e VLOSE sulla mitigazione dei rischi sistemici per i processi elettorali, ad esempio, che «tra le misure di attenuazione volte ad affrontare i rischi sistemici per i processi elettorali dovrebbero rientrare misure concernenti i settori seguenti [...]».

⁵¹ A tal proposito, B. Pastore, *Il soft-law nella teoria delle fonti*, cit., 119, il quale afferma che «Il soft-law è sempre più adoperato nell'Unione europea. Anche qui il riferimento va a regole di condotta che, in linea di principio, non sono dotate di forza giuridicamente vincolante, ma che, nondimeno, possono produrre effetti pratici».

⁵² L. Senden, *Soft law in European Community law*, Hart Publishing, 2004, 112.

⁵³ C. Andone, F. Coman-Kund, *Persuasive rather than 'binding' EU soft law? An argumentative perspective on the European Commission's soft law instruments in times of crisis*, in *Theory and Practice of Legislation*, No. 10, 2022, 10.

8. IL CODICE DI BUONE PRATICHE SULLA DISINFORMAZIONE

Al novero degli atti di *soft law* che concorrono alla definizione di rischio sistemico, e pertanto rilevanti nella valutazione procedimentale della Commissione europea, si aggiunge anche il Codice di condotta sulla disinformazione: il DSA, infatti, esplicitamente riconosce all'art. 35, par. 1, lett. h) che tra le misure di attenuazione dei rischi rientrano «l'avvio o l'adeguamento della cooperazione [...] attraverso i codici di condotta» e che «qualora emerga un rischio sistemico significativo ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 1, [...] la Commissione può invitare i fornitori di piattaforme *online* [...] a partecipare all'elaborazione dei codici di condotta, anche stabilendo impegni ad adottare misure specifiche di attenuazione dei rischi nonché un quadro di comunicazione periodica sulle misure adottate e sui relativi risultati». L'adozione di codici di condotta, peraltro, è programmaticamente incoraggiata anche all'art. 45 del DSA medesimo.

Di converso, lo stesso atto di *soft law* riconosce esplicitamente che «le azioni previste dal Codice saranno complementari e allineate ai requisiti normativi e agli obiettivi generali del *Digital Services Act* (DSA) una volta entrato in vigore».

Nel complesso, per quanto non sia esplicitamente assunto a fonte di rango primario, il codice di condotta rafforzato sulla disinformazione, come rilevato anche da più parti⁵⁴, crea obblighi di fatto per le piattaforme digitali.

E, a ben vedere, con uno recentissimo comunicato⁵⁵, la Commissione e il Comitato europeo per i servizi digitali hanno formalizzato la riferibilità del Codice di condotta *de quo* nel quadro del DSA, ai sensi dell'art. 45 del medesimo regolamento. L'atto di *soft law* così sembra caricarsi di una sorta di doppia natura: da un lato, l'assetto volontaristico di adesione al codice permane, mentre dall'altro, solo per le piattaforme che vi abbiano aderito, l'atto di *soft law* costituisce un atto inquadrato nell'architettura del DSA.

In breve, i circuiti del rischio sistemico delineato dal DSA sono parametricamente agganciati⁵⁶ anche ai rimedi per la limitazione della disinformazione che offre il codice rafforzato (di cui tiktok è firmataria). Detto altrimenti, ciò che viene indicato nel codice come disinformazione diviene, *de relato*, rilevante ai sensi del regolamento europeo in quanto integrante un rischio sistemico.

⁵⁴ R. Griffin, *Codes of Conduct in the Digital Services Act Functions, Benefits & Concerns*, in *Technology and regulation*, No. 1, 2024, 186, ove si graniticamente si sostiene i codici di condotta svolgeranno un ruolo significativo nell'attuazione e nell'applicazione delle DSA applicazione, grazie a cinque funzioni specifiche: concretizzano le disposizioni vaghe, rafforzano la supervisione, rimediano alle non conformità, facilitano la partecipazione delle parti interessate e danno mandato alle azioni politiche future. Ed ancora, nel riflettere sul lessico utilizzato negli atti di *soft law* in esame, C. Vander Maelen, *Harly law or hard law? Investigating the Dimensions of Functionality and Legalisation of Codes of Conduct in recent legislation and the normative repercussions thereof*, in *European law review*, No. 6, 2022, 9, rileva che la vaghezza e il linguaggio esplicitamente volontario solitamente associati ai codici lascia il posto a stipulazioni più concrete e a parole più esplicitamente vincolanti, quali ad esempio “devono”.

Del resto, in tempi più remoti anche K. Jacobsson, *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, in *Journal of European Social Policy*, No. 14, 2004, 355, osservava, riferendosi agli atti di *soft law*, che «accordi formalmente non vincolanti possono gradualmente diventare politicamente, socialmente e moralmente vincolanti per gli attori coinvolti».

⁵⁵ Si veda la nota del 13 febbraio 2025 con cui «la Commissione e il comitato europeo per i servizi digitali hanno approvato l'integrazione del codice volontario di buone pratiche sulla disinformazione nel quadro della legge sui servizi digitali. Tale integrazione renderà il codice un parametro di riferimento per determinare la conformità delle piattaforme alla legge sui servizi digitali».

⁵⁶ Nel preambolo del codice, infatti, si legge che «la sottoscrizione di tutti gli Impegni rilevanti e pertinenti per i loro servizi dovrebbe essere considerata come una possibile misura di attenuazione del rischio ai sensi dell'articolo 27 delle DSA».

Quindi, rispetto alle linee guida, il filo rosso che lega tutte i “*commitments*” (cioè gli impegni) e le “*measures*” (cioè, le disposizioni operative per onorarli), è la lotta alla disinformazione: l’obiettivo indiretto, comunque, è la definizione di rischio sistemico.

Come specificato nel preambolo del codice, per disinformazione, similmente alla nozione “omni-comprendensiva” della Corte costituzionale rumena, si intendono informazioni fuorvianti (*misinformation*)⁵⁷, disinformazione, operazioni di influenza dell’informazione⁵⁸ e interferenza straniera nello spazio dell’informazione⁵⁹. Sicché tutta l’attività disinformativa, potenzialmente, può integrare il rischio sistemico ex art. 34 DSA. C’è dunque una certa sovrapposibilità tra i due concetti: questo, chiaramente, dischiude importanti spazi di valutazione della Commissione europea nel procedimento, che inevitabilmente è portata (indirettamente) a considerare il fattore disinformativo come punto includibile per la sua decisione.

9. IL REPORT SUL RISCHIO SISTEMICO

Il contraltare privatistico al potere di *soft law* della Commissione europea è codificato all’art. 34 del DSA, che obbliga ogni *social network* considerato *very large online platform* (c.d. VLOPs)⁶⁰ a presentare un *report* dettagliato alla Commissione europea: nel documento, ogni piattaforma deve individuare, rispetto alle proprie specificità, i rischi riconducibili alle macroaree di cui all’art. 34 del DSA.

Ebbene, il *social network* Tiktok ha, da tempo, offerto una propria ricognizione di rischi sistematici⁶¹. La breve sezione dedicata ai “rischi elettorali e integrità civica” reca un elenco eterogeneo di quali siano i rischi da considerare: si spazia, per esempio, dalla necessità di contrasto alla diffusione di teorie cospirazioniste sui candidati alla limitazione dell’utilizzo di AI generativa con personaggi pubblici (come funzionari governativi, politici, imprenditori o celebrità). Al contempo, gli interventi di risoluzione proposti sono diversi, tra cui «l’implementazione di misure efficaci per individuare e rimuovere in modo proattivo la disinformazione elettorale, attraverso il fact-checking e l’etichettatura di tali contenuti, nonché riducendone l’impatto negativo attraverso interventi in-app per portare gli utenti a informazioni affidabili (come, ad esempio, centri di informazione elettorale)»⁶². In sostanza, si ritiene fondamentale il ruolo del fact-checking e l’etichettatura dei contenuti.

⁵⁷ Per *misinformation* (che non ha un equivalente stretto in italiano) si intende, «un contenuto falso o fuorviante condiviso senza un intento dannoso, anche se gli effetti possono essere comunque dannosi, ad esempio quando le persone condividono informazioni false con amici e familiari in buona fede», in comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20.

⁵⁸ Per operazioni di influenza dell’informazione si intendono «sforzi coordinati da parte di attori nazionali o stranieri per influenzare un pubblico mirato utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, tra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione» in comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20.

⁵⁹ Per interferenza straniera, come indicato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d’azione per la democrazia europea, 3 dicembre 2020, 20, si intendono «un’azione coercitiva e ingannevole volta a interrompere la libera formazione ed espressione della volontà politica degli individui da parte di un attore statale straniero o di agenti».

⁶⁰ Posto che costituiscono grandi piattaforme *online* i soggetti privato che constano di una utenza annuale di 45 milioni di utenti in UE, il loro processo di individuazione si è snodato in diverse fasi di contraddittorio tra Commissione europea e piattaforme medesime, culminato con la redazione dell’elencazione dei VLOPs consultabile al seguente link: [digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses](https://ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses).

⁶¹ L’elencazione dei rischi è contenuta nel documento di Tiktok *DSA Risk Assessment Report 2023*.

⁶² Vedi *DSA Risk Assessment Report 2023*, 30.

Occorre però chiedersi, parimenti a quanto già fatto con gli atti di *soft law*, quale sia il valore vincolante del *report* ai fini della decisione procedimentale, partendo dal dato normativo in senso stretto.

A tal proposito, per un verso l'art. 35 del DSA impone di agire con «misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell'articolo 34, prestando particolare attenzione agli effetti di tali misure sui diritti fondamentali», mentre dall'altro enuncia, facoltizzandole, una serie di opzioni correttive che la piattaforma può adottare, tra cui anche, quale *extrema ratio*, la rimozione dei contenuti segnalati.

Il punto è che all'individuazione dei rischi *ex art.* 34 corrisponde un potere-dovere speculare di mitigazione in capo alle piattaforme secondo il criterio della proporzionalità e ragionevolezza: in questo senso, chi decide sul momento quando una misura di mitigazione del rischio sia proporzionale e ragionevole rispetto alla minaccia sistemica è lo stesso *social network*.

È vero che Tiktok, come espressamente specificato nel *report*⁶³, si avvale di una rete di *fact-checkers*⁶⁴ per individuare taluni elementi che integrano il rischio sistemico afferente alla alterazione elettorale. Ma l'inferenza tra diffusione della disinformazione sulla piattaforma e integrazione del rischio sistemico (cioè, la rilevazione di quando la disinformazione diventa rischio sistemico) resta nella disponibilità del *social medesimo*⁶⁵.

Vien da sé che gli spazi discrezionali sono veramente notevoli, coinvolgendo sia profili legati all'*an* che al *quomodo* provvedimentale privatistico. I VLOPs, infatti, non sono tenuti ad intervenire su tutti i rischi, né ad agire allo stesso modo contro i rischi ritenuti meritevoli di contrasto.

Ecco che, nell'incertezza dello stabilire cosa sia rischio sistemico e della portata effettiva dello strumento di contrasto, l'intento co-regolatorio pubblico-privato sembra auto-risolversi a favore di grandissimi spazi di potestà privatistica, integrando quello che, in molti, delineano come «*one-sided mode of anti-disinformation self-regulation*»⁶⁶.

Sicché, è solo nel momento di controllo *ex post* della Commissione europea che, complessivamente, lo spazio discrezionale di Tiktok viene sindacato da un soggetto esterno.

10. PROGNOSE DEL GIUDIZIO DELLA COMMISSIONE EUROPEA: LA DISINFORMAZIONE COME UNO DEI TANTI FATTORI DECISIONALI

L'analisi sin qui condotta restituisce la profonda difficoltà nell'inquadramento del rischio sistemico legato ai processi elettorali: in assenza di diffusi riferimenti normativi di *hard law*, il procedimento di valutazione della prevenzione dei rischi sistemici elettorali della Commissione europea si traduce, più

⁶³ *Ibidem*, 32.

⁶⁴ Non è questa la sede in cui approfondire il legame tra disinformazione e attività dei *fact-checkers*: tuttavia, molti sono i problemi che legano quest'ultimi alle piattaforme di riferimento. In molte occasioni, infatti, sono stati evidenziati i rapporti opachi tra i rilevatori della disinformazione e i VLOPs, nonché la fallibilità degli stessi *fact-checkers* nell'individuazione corretta di attività disinformativa.

Per approfondire, S. Galantino, *How Will the EU Digital Services Act Affect the Regulation of Disinformation?*, in *Scripted, A Journal of Law, Technology & Society*, No. 20, 2023, 89-129. *Inizio modulo*

⁶⁵ Tanto che, in un comunicato del 17.12.2024, la European Fact-Checking Standards Network invita Tiktok a dedicare risorse aggiuntive sostanziali per contrastare le tattiche di disinformazione, ampliare il suo programma di *fact-checking*, etichettare tutta la disinformazione invece di eliminare solo ciò che è dannoso e consentire una maggiore trasparenza sul lavoro di *fact-checking* svolto per TikTok.

⁶⁶ A. Peukert, *Who Decides What Counts as Disinformation in the EU?*, in *VerfassungBlog*, 2023.

che in una verifica del puntuale rispetto della normativa del DSA, in un controllo sull'implementazione della *soft law* delle piattaforme e sul rispetto degli auto-vincoli che i *social* si sono imposti.

Ecco che è possibile concludere che, mentre per la Corte costituzionale della Romania il ruolo della disinformazione è stato dirimente ai fini della adozione della decisione, sul versante europeo la prospettiva di apprezzamento dell'attività disinformativa costituisce solo uno dei tanti elementi che, potenzialmente, possono costituire un rischio sistemico.

In questa luce, è possibile affermare che la nozione di disinformazione, nella sede procedimentale europea, si carica di una triplice accezione, sempre comunque intimamente legata a quella del rischio sistemico.

Sotto il profilo teleologico, essa rileva in quanto, appunto, idonea a integrare un rischio sistemico avverso l'integrità del processo elettorale.

Da questa prospettiva, a sua volta, ne discendono i connotati soggetti e oggetti.

Sotto il profilo soggettivo, essa attiene alla incapacità di Tiktok di prevenire i rischi sistemici.

Sotto il profilo oggettivo, essa rileva in quanto legata alla alterazione del *feed* algoritmico di Tiktok e alla sua attitudine ad eludere i vincoli del c.d. *labelling*⁶⁷ politico.

È possibile immaginare il rischio sistemico in materia elettorale come un insieme di cerchi concentrici, al cui interno è contenuto anche l'insieme delle attività disinformative di cui si è parlato.

11. CONCLUSIONI

A prescindere dalle valutazioni di metodo che si possono spendere riguardo l'azione della Corte costituzionale della Romania e della Commissione europea, la vicenda che ha interessato le elezioni presidenziali nel paese ha il pregio di evidenziare diversi aspetti critici degni di attenzione.

A venire certamente in rilievo è la ineludibile permeabilità del momento elettorale rispetto a fenomeni disinformativi dello spazio digitale: ancora una volta, sembrerebbe confermato il definitivo abbandono dei tradizionali canali di aggregazione politica dei partiti⁶⁸ in favore di schemi riconducibili alla c.d. *bubble democracy*⁶⁹. Una fase democratica dove, cioè, «l'ambiente di Internet (...) favorisce la frammentazione, la polarizzazione, la radicalizzazione della politica, le spinte centrifughe»⁷⁰ e sposta il momento in cui l'elettore decide chi votare nell'istante dell'apprezzamento di un video o post sui *social network*. Ecco, che, dunque, la finestra temporale in cui il potenziale elettore è esposto a disinformazione diviene oggetto privilegiato di indagine, poiché in grado - come si è visto - di influenzare (*rectius* determinare) gli esiti di un processo democratico nazionale.

Proprio in ragione della pervasività digitale nel mondo elettorale, in cui si insidiano immanentemente pericoli per la democrazia, è necessario adeguare alle sfide della disinformazione tanto lo strumentario costituzionale dei singoli stati tanto quello europeo comune.

⁶⁷ Sul cosiddetto "*labelling*" (etichettamento dei contenuti), si rinvia a C. Martel, D. G. Rand, *Misinformation warning labels are widely effective: A review of warning effects and their moderating features*, in *Current Opinion in Psychology*, No. 54, 2023.

⁶⁸ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Medialaws*, No. 1, 2018, 42, afferma che «si è completamente dissolto il mondo delle vecchie appartenenze partitiche, i partiti hanno perduto la capacità di costruire delle narrazioni che possano tenere uniti gli elettori e poi assicurare una certa stabilità e coerenza alle politiche pubbliche. Anche i leaders della "democrazia del pubblico" stanno perdendo la capacità di conquistare un consenso che legittimi le loro politiche fino alle prossime elezioni».

⁶⁹ D. Palano, *La bolla mortale della nuova democrazia*, *Il Foglio*, 28 aprile 2017.

⁷⁰ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., 23.

La vicenda in esame ha infatti dimostrato come sia irrinunciabile una doppia tutela sulla stessa baricata: una prima linea di contenimento immediata e particolarmente incisiva, che vigili sulla potenziale influenzabilità delle elezioni da parte dell'attività disinformativa e che fondi in capo al potere preposto la possibilità di annullare la tornata elettorale viziata. Sede privilegiata del primo momento contenitivo della disinformazione potrebbero essere le Corti costituzionali nazionali o, comunque, tribunali specificamente dedicati all'integrità del processo elettorale.

In questo senso, in ragione della delicatezza della materia, sarebbe opportuno che ogni singolo stato europeo si dotasse di una disciplina normativa specifica per il contrasto al rischio disinformativo elettorale, per quanto possibile analitica.

Particolarmente critica è la posizione del nostro paese, in cui, ad oggi, né il rito "elettorale" codificato nel processo amministrativo all'art. 130 per le elezioni comunali, provinciali e regionali, né l'impianto della c.d. "verifica dei poteri"⁷¹ delle Camere ex art. 66 Cost. riconosce una clausola riferibile ad alterazioni elettorali disinformative: in questo senso, sarebbe auspicabile un intervento che possa elevare la disinformazione a parametro di legittimità delle elezioni.

Del resto, non è la prima volta che la dottrina ricorda che «il contrasto alla diffusione delle *fake news*, quantomeno in ambito politico, sia non soltanto costituzionalmente lecito, ma financo doveroso, al fine di tutelare alcuni interessi primari: da una parte, l'effettività del principio democratico e, quindi, del diritto di voto attivo, ex artt. 1 e 48 Cost. 48; dall'altra, la possibilità, per tutti i cittadini e in egual misura, di «accedere [...] alle cariche elettive» (art. 51 Cost.) e di «concorrere [...] a determinare la politica nazionale» per tramite dei partiti (art. 49 Cost.)»⁷².

A seguire, si impone una seconda linea di limitazione dell'attività disinformativa, che, per il grado di approfondimento e funzione "repressiva" nei confronti dei *social network*, non può che essere europea: infatti, l'unico contesto contenitivo che possa reggere il fuoco delle grandi piattaforme *online*, sanzionandole e imbrigliandone i pericoli, è quello euro-unitario. È proprio rispetto a tale finalità che è opportuno contestualizzare l'impianto del costituzionalismo digitale europeo: considerandolo non come un surrogato irenico⁷³ del costituzionalismo nazionale, ma come un suo elemento complementare.

Di qui, è auspicabile che il primo passo che la Commissione europea ha compiuto nella attivazione formale del procedimento del DSA contro Tiktok chiarisca ulteriormente il legame tra il regolamento europeo e gli atti di *soft law* di contorno e che declini ulteriormente la dimensione del rischio sistemico. Di uno scenario più definito ne beneficerebbero sia gli attori istituzionali, sia le piattaforme, sia, da ultimo, i cittadini⁷⁴.

Sempre sotto il fronte euro-unitario, una altra soluzione per integrare il portato del regolamento 2022/2065 potrebbe risiedere nella declinazione, ancora più chiara, dei principi conferenti in materia: ad

⁷¹ A. Manzella, *La prerogativa della verifica dei poteri, Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 116, afferma che «La regolarità delle operazioni elettorali si definisce in relazione all'osservanza delle norme contenute nella legge elettorale e alla conformità al vero dei risultati resi noti dopo le operazioni compiute dalle sezioni elettorali».

⁷² I. Spadaro, *Contrasto alle fake news e tutela della democrazia*, in *Ianus*, No. 20, 2019, 43.

⁷³ Pe riprendere la celebre espressione di M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, No. 2, 2006, 1668.

⁷⁴ In questo senso, il *White Paper Election audits: international principles that protect election integrity* della International Foundation for Electoral Systems, 2015, 1, ricorda l'importanza della trasparenza e della chiarezza del processo di *auditing*, caratteristiche senza le quali si rischierebbe di erodere la fiducia nelle elezioni, nel processo elettorale e nelle istituzioni che lo gestiscono.

esempio, lo sviluppo in sede di Corte di Giustizia dell'Unione europea del principio della proporzionalità *ex art. 35 DSA* potrebbe, da un lato, limitare lo strapotere privatistico e, dall'altro, rendere adeguate le risposte pubbliche alle esigenze del singolo. Chiaramente, la creazione di un "decalogo della proporzionalità" necessita fisiologicamente di certe tempistiche, oltre che, naturalmente, di un *humus* fertile di diverse pronunce giudiziarie.

Nel contemperare l'ottica nazionale ed europea, sarebbe auspicabile un quadro d'insieme che, pur muovendo da presupposti e poteri diversi, contempli la stessa finalità: garantire che elezioni nell'euro-zona non vengano viziate da attività disinformative, né, tantomeno, vengano indirizzate da poteri legati a potenze straniere.

Nell'aderire ad una celebre metafora, è necessario che «lo sciame digitale (come lo sciame d'api) [che] si muove rapidamente senza che sia possibile prevedere dove andrà»⁷⁵ venga incasellato in un contesto di regole precise, puntuali e vincolanti sia nei confronti dei *social network* che nei confronti degli elettori medesimi. Una prova del costituzionalismo contemporaneo che, per tradursi in un controllo sul «potere e dei suoi limiti»⁷⁶, deve necessariamente innovarsi.

⁷⁵ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., 23.

⁷⁶ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXV ed., Giappichelli, 11.