

Rossana Sampugnaro, Hans-Joerg Trenz

# Al cuore della election integrity: le elezioni europee e la difesa della sfera pubblica digitale

(doi: 10.53227/115052)

Rivista di Digital Politics (ISSN 2785-0072)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2024

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Rossana Sampugnaro, Hans-Joerg Trezn

# Al cuore della *election integrity*: le elezioni europee e la difesa della sfera pubblica digitale

## AT THE HEART OF ELECTION INTEGRITY: EUROPEAN ELECTIONS AND THE DEFENCE OF THE DIGITAL PUBLIC SPHERE

Over the last few years, the European Commission has put forward a package of measures to ensure free and fair elections, to establish a code of conduct for political parties' campaigning and to strengthen the right of European citizens to vote at local, national and European level. These measures reflect a new concern with what is called integrity of elections. In this article, we reconstruct the complex and multi-level Eu approach to «secure democratic elections». As we will argue, the reference to election integrity has allowed the Commission to broaden its agenda from measures initially limited to ensuring voter turnout in European elections to a comprehensive regulatory framework for electoral campaigns, including a code of conduct for political parties, media and content regulation. Such an approach to electoral integrity is in line with recent attempts to make the democratic quality of elections measurable through complex indexes and the development of indicators of democratic performance. We show how electoral integrity is no longer limited to electoral rules and procedures, but also encompasses the control of the conditions that enable citizens to participate in free and fair elections. Under this latter aspect, the Commission has taken measures to ensure access to evidence-based information and to protect the rights of social media users, with far-reaching implications for promoting political participation beyond the electoral context. Such an expanded electoral integrity policy agenda targets not only national authorities and political parties, but also civil society at large and individual voters, whose rights to political participation are strengthened in relation to their rights to freedom of expression and information. In this sense, the Eu approach to election integrity is best understood as a promotion of citizenship, not only protecting existing standards in the form of monitoring free elections, but actively advancing the rights of European citizens.

**KEYWORDS** *Election-integrity, Disinformation, Microtargeting, European Elections, Public Sphere.*

Rossana Sampugnaro, Department of Political and Social Sciences – University of Catania – Via Vittorio Emanuele II, 8 – 95131 Catania, email: rossana.sampugnaro@unict.it, orcid: 0000-0002-7518-7776.

Hans-Joerg Trezn, Department of Political and Social Sciences – Scuola Normale Superiore – Palazzo Strozzi, Piazza degli Strozzi – 50123 Firenze, email: hansjorg.trenz@sns.it, orcid: 0000-0002-3479-7498.

## 1. La salvaguardia delle elezioni europee e le politiche della Ue

La preoccupazione per la tenuta della partecipazione elettorale ha caratterizzato la fase preparatoria delle elezioni europee 2024<sup>1</sup>. Le istituzioni europee hanno espresso preoccupazione per il prospettato basso livello di *turnout*, per la disinformazione e per i pericoli derivanti da un imbarbarimento della campagna elettorale. In questo quadro, le stesse istituzioni si sono impegnate per «salvare le elezioni» (Sampugnaro e Trenz 2024) mettendo in campo una strategia complessa e *multilevel*. Allo stesso tempo questa attenzione per l'esito della competizione ha comportato una ridefinizione del significato di *Election integrity* (Ei), che ha guidato la costruzione di un pacchetto di misure, legate all'obiettivo di salvaguardare le elezioni da minacce interne o esterne alla Unione europea (Ue).

Dai documenti della Commissione e del Parlamento europeo, si evidenziano i punti salienti del nuovo approccio, meno proiettato verso la salvaguardia delle istituzioni del processo elettorale e i meccanismi di registrazione e di computo del voto o verso la possibile influenza di corruzione e voto di scambio, e più centrato sulla qualità e affidabilità delle fonti informative da cui l'elettore attinge informazioni sulla politica. L'attenzione è, inoltre, rivolta a garantire e facilitare la partecipazione delle categorie svantaggiate, ad esempio cittadini con disabilità, caratterizzate da una minore propensione al voto (Com 2023 – 630 final del 12 dicembre 2023).

Nello studio viene analizzato un pacchetto di azioni che pone l'attenzione, in generale, sul sostegno alla qualità delle elezioni (*free and fair elections*). Come vedremo, le misure vengono giustificate dalla forte preoccupazione per una perdita di fiducia nel processo elettorale, anche se questi timori non trovano piena corrispondenza nell'opinione degli esperti a livello nazionale (vedi nota 3). Nata nell'ambito di provvedimenti per arginare fake-news e disinformazione, la politica di salvaguardia delle elezioni prende forma alla vigilia delle europee del 2019 e si arricchisce progressivamente grazie a comunicazioni della Commissione, atti regolativi, codici di autoregolamentazione ma anche ricerche, report che supportano questa attenzione e l'urgenza di intervenire «per salvare le elezioni». Ad una prima fase caratterizzata principalmente dalla costruzione di una infrastruttura di supporto per la protezione delle elezioni, ne segue una seconda, più incline ad esercitare un controllo indiretto sulle campagne elettorali, nel tentativo di arginare il disordine informativo e

<sup>1</sup> Finanziato con fondi del Prin – Codice 2022FA5YPL, *Post-truth politics and the resilience of the public sphere in Europe* (Popsphere).

l'imbarbarimento del discorso politico. Nello specifico questo ha comportato la necessità di identificare specifici contenuti (pubblicità politica, dibattiti, materiale elettorale) e di responsabilizzare chi questi contenuti li ha creati, pubblicati, distribuiti in base a precise strategie di targhettizzazione, provando – anche con strumenti extra normativi – a migliorare la qualità e il tono del dibattito politico nella sfera pubblica.

Il risultato più rilevante è la emersione di un modello di integrità elettorale che prende forma progressivamente e si caratterizza, rispetto ad altri modelli sviluppati da centri di ricerca indipendenti, per l'attenzione rivolta al digitale e per la difesa dell'elettore da campagne scorrette, caratterizzate da micro-targhettizzazione e disinformazione. Quel che emerge è il carattere programmatico dei documenti ufficiali rispetto ai pericoli derivanti da una perdita di integrità, da una parte cogliendo e valorizzando esperienze realizzate dai singoli Stati e dall'altra costituendo un nuovo battistrada per la regolazione nazionale e mirando ad una omogeneità a livello europeo «per osmosi». La prospettiva appare delineata e, sempre un passo avanti, al pacchetto di provvedimenti adottati.

Ne emerge un quadro nuovo in cui l'essenza della democrazia ha, sempre di più, una diretta connessione con la sfera pubblica digitale e con la sua evoluzione, stretta tra logiche commerciali dei colossi del web, intervento normativo e regolazione sociale e politica.

## 2. Le componenti dell'*Election integrity*

La Ei è un presupposto della legittimazione delle istituzioni rappresentative che sono proiezione dell'esito elettorale (Norris 2014; Norris e Grömping 2019), rientrando in quei requisiti costitutivi della democrazia. L'integrità del processo elettorale si riferisce, in estrema sintesi, al corretto funzionamento delle elezioni: queste ultime devono essere normate e organizzate in modo che siano garantite alcune condizioni di base, necessarie per far sì che il cittadino possa votare agevolmente, libero da costrizioni esterne e con a disposizione le informazioni necessarie per decidere senza che nessuno detenga il monopolio delle fonti informative o che vi sia manipolazione. La violazione dell'Ei attiene a una «electoral malpractice» che è definita «come la manipolazione dei processi e dei risultati elettorali in modo da sostituire il vantaggio personale o di parte all'interesse pubblico» (Birch 2011).

Più recentemente l'Ei è diventata una variabile rilevante per gli studi sul comportamento di voto, dal momento che il suo deficit è posto in relazione con

una riduzione del *turnout* (Birch 2010; Fortin-Rittberger *et al.* 2017; Martinez i Coma e Trinh 2017; Addeo *et al.* 2024). La crescita dell'astensione sarebbe quindi determinata non solo da una crisi dell'offerta politica ma anche da un deficit di fiducia nel processo elettorale (Garnett e James 2023) e nella veridicità dei suoi risultati.

Da queste prime considerazioni, è evidente che la sua definizione è dipendente dal modo di costruire concettualmente la qualità della democrazia attraverso l'individuazione di dimensioni fondative che, richiamando Morlino (2011), possono essere ricondotte al processo, al prodotto finale e alla percezione di quanto avviene in un contesto democratico. Anche nel caso delle elezioni è possibile considerare analiticamente gli aspetti normativi e procedurali delle elezioni, il risultato in termini di partecipazione elettorale, di libertà di espressione e di possibilità di esercitare il diritto di voto o considerare la percezione della correttezza del processo espressa da osservatori, esperti o dagli stessi cittadini.

Con riguardo a quest'ultima dimensione, appare necessario considerare il sistema dei media e la correttezza del confronto elettorale. Pluralismo e libertà nell'esercizio della professione giornalistica sono elementi fondamentali per salvaguardare le elezioni, specie considerando il ruolo di mediazione svolto dai mezzi di comunicazione rispetto alla rappresentazione della politica. Varietà e qualità delle news e degli approfondimenti (specie sulla Rete) sono presupposti di una ragionata decisione elettorale. La percezione di una informazione incompleta, manipolata o tendente all'inganno produce la disaffezione dell'elettore e conseguenze sul comportamento di voto. Anche la qualità del confronto elettorale tra partiti e candidati può avere un peso, considerando l'involuzione del discorso politico in attacchi personali, *hate speech* e aggressività, spesso gratuiti.

La concettualizzazione della Ei è oggetto di ampio dibattito specie per la relazione implicita con la costruzione di indici ed indicatori capaci di misurarne la consistenza (van Ham 2020). La difficoltà consiste nell'individuare tutti i potenziali *vulnera* delle elezioni e nell'attribuire ad ognuno di questi un peso relativo. Alcune dimensioni possono essere brevemente richiamate: i meccanismi di registrazione dei votanti e quelli di conteggio dei voti, la trasparenza della selezione dei candidati da parte dei partiti, il finanziamento delle campagne elettorali, l'affidabilità delle fonti informative rispetto alle elezioni, la fiducia nelle istituzioni che governano il processo elettorale.

In generale ci proponiamo di esplicitare il significato di Ei nelle iniziative portate avanti dall'Europa attraverso un raffronto con indici di integrità elettorale largamente diffusi in ambito internazionale e in costante evoluzione. La ridefinizione del concetto di integrità comporta, dal punto di vista metodologico, un ripensamento degli indici connessi: alcune dimensioni vengono rein-

terpretate (es. sicurezza *vs* cybersicurezza); agli indicatori, nati per monitorare la possibilità concreta di esercitare il diritto al voto in condizioni di libertà, se ne sono aggiunti altri per considerare via via ulteriori elementi di significazione.

Tre principali dimensioni possono essere richiamate di seguito.

Una dimensione regolativa attinente al funzionamento delle istituzioni elettorali e che riguarda tutti quegli ostacoli che si frappongono all'esercizio del voto e che attengono alla organizzazione del processo elettorale (ubicazione dei seggi, numero di giorni destinati al voto, conteggio dei voti) e alla facilitazione dell'esercizio di voto.

Una dimensione processuale, attenta alle condizioni nelle quali si sviluppano la campagna elettorale e le operazioni elettorali. Si riferisce principalmente alla qualità dell'informazione, con particolare attenzione al sistema dei media (concentrazione, libertà di stampa, cultura giornalistica) e, negli anni più recenti, alla evoluzione della piattaforma digitale. In questo ambito è possibile ricondurre anche tutte le azioni manipolative e distorsive del dibattito pubblico – volte a limitarne o indirizzarne gli esiti – svolte dai governi, da organizzazioni portatrici di interessi economici o da agenti esterni. Ritroviamo, inoltre, il management pubblico delle elezioni di cui è possibile fare degli esempi: la divulgazione delle informazioni sulle possibilità di esercizio del voto rivolte agli elettori; il controllo del territorio per evitare che scontri o azioni di presidio di seggi possano disincentivare la partecipazione.

Una dimensione relativa alla percezione della correttezza delle elezioni da parte del cittadino da cui dipende il significato attribuito al voto. L'integrità «dipende dalla fiducia dei cittadini nei processi elettorali e politici. Non è sufficiente riformare le istituzioni; i cittadini devono essere convinti che i cambiamenti sono reali e meritano la loro fiducia. Per garantire l'integrità delle elezioni, è necessario prendere in considerazione e rafforzare altri fattori al di fuori delle istituzioni elettorali stesse» (*Ace, The electoral knowledge network*). Informazione, programmi di educazione civica, politiche di inclusione sono alla base di un rafforzamento di un atteggiamento positivo verso le elezioni (Karp *et al.* 2018), anche se questo può essere legato all'appartenenza dell'elettore al «campo vincente» dell'elezione (Mauk 2020; Mochtak *et al.* 2021; Goldberg e Plescia 2024).

Le organizzazioni, in gran parte internazionali, che si occupano di monitoraggio e di difesa delle elezioni propongono spesso una peculiare definizione di integrità e, su questa base, selezionano indicatori e costruiscono indici. È proprio dall'osservazione di questi ultimi che è possibile evidenziare una differenza tra gli approcci adottati e l'evoluzione del concetto stesso di integrità elettorale anche nell'ambito dello stesso ente di ricerca.

Abbiamo provato a confrontare tre indici, molto diversi in termini di approccio, per evidenziarne, nell'economia di questo studio, le principali componenti e sub-componenti (Tab. 1).

Il primo è l'*Election performance index*<sup>2</sup>, realizzato dal *Mit election data e science lab*. Gli indicatori sono 18, costruiti grazie all'accesso a risorse documentali della *Election assistance commission* e investono principalmente aspetti legali e regolativi, mirando a valutare la performance dell'organizzazione delle elezioni e la possibilità di accesso dell'elettore al voto. Creato per consentire una valutazione del rendimento dei singoli Stati americani, è orientato a considerare l'implementazione di specifiche policies come l'incremento della trasparenza o di misure che possono agevolare il votante.

Più complesso è il set di indicatori previsto nel *Perceptions of electoral integrity*<sup>3</sup> dataset (Pei\_9.0) per valutare la qualità delle elezioni in base a *statements* riconducibili a 11 dimensioni<sup>4</sup> e che dà origine allo *Electoral integrity index* (0-100). Gli aspetti regolativi sono analizzati con maggiore dettaglio rispetto al primo indice fino a considerare il finanziamento delle campagne, una vasta gamma di facilitazioni e aspetti generalmente poco considerati come l'ampiezza dei collegi. L'indice coglie alcune dimensioni di contesto come il management della campagna, la presenza di violenza o contestazioni nel giorno del voto, la qualità dell'informazione sui media tradizionali e digitali (Norris e Grömping 2019; Garnett *et al.* 2023).

Un maggior grado di complessità è presente nell'*Election vulnerability index* (Evi) proposto dalla *Freedom house*<sup>5</sup> e attualmente sviluppato per 80 Stati: questo somma indicatori più tradizionali («human rights», «electoral system and political participation») a quelli che attengono alla «cura» della sfera pubblica digitale, considerando la capacità regolativa dello Stato e il grado di controllo di quest'ultimo sulle infrastrutture digitali. Nei fatti,

<sup>2</sup> Vedi <https://electionlab.mit.edu/>. L'Epi è stato lanciato per la prima volta nel 2013 dal *Pew charitable trusts* ed è frutto del lavoro congiunto di funzionari che curano le elezioni e accademici. Nel 2017, il *Mit election data and science lab* si occupa della sua applicazione e del suo sviluppo, rivendicando l'approccio apartitico.

<sup>3</sup> Dal punto di vista metodologico il *Perception electoral index* appartiene alla famiglia di indici che dipende dalla percezione della qualità del processo elettorale (Elklit e Reynolds 2005; Klassen 2015). È costruito a partire da una *expert rolling survey* che coinvolge 4722 esperti chiamati ad esprimere il loro punto di vista su questioni cruciali un mese dopo la fine delle elezioni. Gli Stati coinvolti sono 169 per un totale di 497 elezioni (*Presidential and legislative elections*) in un arco di tempo di dieci anni (2012-2022) da luglio 2012 all'1 dicembre 2022. Nel Pei 9.0, ultimo release, è coperto un ulteriore anno rispetto a quello precedente, aggiungendo 49 elezioni nazionali in 44 Stati da gennaio 2022 a dicembre 2022.

<sup>4</sup> *Electoral laws, electoral procedures, district boundaries, voter registration, party registration, media, coverage, campaign finance, voting process, vote count, results and electoral authorities* (Rombi e Venturino 2023).

<sup>5</sup> Vedi <https://freedomhouse.org/report/election-watch-digital-age/about>.

l'*Election vulnerability index* (Evi), all'interno del progetto su *Election watch for the digital age*, nasce dall'idea di integrare alcune dimensioni attinenti alla democrazia del *Freedom in the world* (Fiw) e del *Freedom on the net* (Fotn), partendo dal presupposto che sia fondamentale considerare insieme questioni attinenti ai diritti umani, ai diritti elettorali e a quelli digitali. Queste riflessioni sono importanti nella direzione di una attenzione a quegli elementi contestuali non direttamente riferibili all'organizzazione delle elezioni e che attengono più propriamente alla possibilità di informare e di essere informati in presenza di una profonda trasformazione dell'ecosistema mediale. L'aspetto non è tanto la rilevanza attribuita all'informazione ma il numero di *issues* ricadenti nell'elenco delle questioni che attengono alla piattaforma digitale. In quest'ultima agiscono istituzioni governative per regolamentare, sanzionare, bloccare o limitare contenuti e anche *non-state actors*, capaci di condizionare la libertà di espressione, attraverso hackeraggio o *cyberattacks*. Nei quesiti è contemplato un indicatore che riguarda la possibile interferenza di altri attori per condizionare in maniera più o meno legale gli editori di contenuti o i singoli cittadini.

Dall'esame dei tre indici<sup>6</sup> emerge il carattere composito del concetto di integrità e la sua trasformazione nel tempo con l'inclusione di ulteriori dimensioni. Sempre più centrale è l'ecosistema mediale, considerato nella sua complessità e i meccanismi di diffusione e di condizionamento della informazione.

Come vedremo, anche la strategia della Ue si confronta con questo elevato grado di complessità della integrità elettorale, operando in più direzioni contestualmente ma compiendo anche delle scelte precise rispetto alla difesa delle elezioni che configurano un modello, in parte autonomo, da quelli appena analizzati.

TAB. 1. *Indici di integrità elettorale: Election Integrity Index, Elections Performance Index, Election Vulnerability Index*

|                 | Election Integrity Project   | Freedom House Election Vulnerabilities Index  | Elections Performance Index |
|-----------------|--|---|-----------------------------|
| Components      | Sub-components   |   |                             |
| Quality of laws | Electoral laws (defence of small parties, facilitation of incumbents, defence of citizens' rights)<br>Boundaries (districts setting) | Quality of electoral laws and framework<br>Electoral System and Political Participation<br>Political equality and participation |                             |

(segue)

<sup>6</sup> Si tratta di indici molto più diffusi nella comunità scientifica che non esauriscono, tuttavia, la variabilità delle possibili dimensioni della integrità.

(continua)

|                      | Election Integrity Project   | Freedom House Election Vulnerabilities Index   | Elections Performance Index   |
|----------------------|--|--|---|
| Electoral Procedures | <p>Voter registration (quality of electoral registers)</p> <p>Party and candidate registration (same conditions for opposition, selection of candidates only by leaders, equal opportunities for women, ethnic minorities, limits on campaigning for certain candidates)</p> <p>Vote count (security of ballot boxes, results within a short time frame; fairness in counting; limitations for international and domestic observers)</p> | <p>Operating environment for political parties</p> <p>Quality of most recent executive elections</p> <p>Quality of most recent legislative elections</p> | <p>Post-election audits required</p> <p>Percentage of Uocava ballots requested or rejected</p> <p>Non-voting due to reg. problems</p> <p>Provisional ballots cast</p> <p>Wait time</p> <p>New registrations rejected</p> <p>Percentage of mail ballots transmitted</p> <p>Data completeness</p> <p>Voter registration rate</p> <p>Turnout rate</p> <p>Mail ballots rejected</p> |
| Facilities           | <p>Postal ballots and special voting facilities (Es. Internet voting) for the disabled, citizens living abroad</p> <p>Quality of Information</p>   |  | <p>Web voter lookup tools (Es. polling place locator, voter registration verification);</p> <p>Online registration available</p>  |
| Management           | <p>Electoral authorities (impartial and efficient approach; sufficient information to citizens; public scrutiny of performance)</p>  | <p>Government transparency and accountability</p>  |   |
| Contestations        | <p>Election Day (violence and threat at polls and fraud; easy process of voting and genuine choice at the ballot box; parties/candidates challenged the results; presence of peaceful protests/violent protests; legal channel)</p>  | <p>Physical security</p>   |   |
| Media                | <p>Media coverage; (balanced election news on newspaper/ TV especially between government and opposition; fair access of parties/candidates to political broadcasts and advertising, fair coverage by journalist)</p>  | <p>Media freedom</p>   |   |

(segue)

(continua)

|                  | Election Integrity Project  | Freedom House Election Vulnerabilities Index   | Elections Performance Index |
|------------------|---|--|-----------------------------|
| Digital media    | Fair coverage by journalist, social media to expose electoral fraud   | <p>Online content removal</p> <p>Disinformation and state control of online information</p> <p>Laws criminalizing protected online activities</p> <p>Prosecutions for protected online activities</p> <p>Extralegal punishment for protected online activities</p> <p>Cyberattacks against civic actors</p> <p>Digital Sphere</p>                                    |                             |
| Campaign finance | Parties/candidates had equitable access to public subsidies, to political donations; state resources improperly used for campaigning; publication of transparent financial accounts; influence of rich people on elections finance. |  |                             |
| Human rights     |   | <p>Freedom and strength of political opposition</p> <p>Freedom from undue pressure on political choice</p> <p>Free expression for private citizens</p> <p>Freedom of assembly</p> <p>Freedom for Ngos</p> <p>Judicial independence</p> <p>Due process</p> <p>Equal treatment and antidiscrimination</p> <p>Freedom from forced ethnic change</p> <p>Human Rights</p> |                             |

Fonte: Elaborazione degli autori.

### 3. La Commissione europea e la difesa di elezioni corrette e libere

Gli atti della Commissione e, successivamente, del Parlamento europeo documentano una lenta e significativa evoluzione della concezione d'integrità elettorale, spinta da scandali come quello di *Cambridge analytica*<sup>7</sup> e dalla emersione di azioni di attori interni ed esterni, volte ad influenzare l'esito della competizione elettorale. Nella concezione espressa in una Comunicazione della Commissione, le elezioni libere e regolari sono «sono una pietra miliare dei paesi democratici, e processi elettorali indipendenti e trasparenti sono necessari per promuovere un ambiente elettorale competitivo e garantire la fiducia dei cittadini nell'integrità delle elezioni e del relativo esito» (Com 2023 – 630 final).

La comunicazione della Commissione (Com 2023 – 630 final) e la raccomandazione conseguente (Commission recommendation Eu, 2023/2829 del 12 dicembre 2023) su «inclusive and resilient electoral processes in the Union and enhancing the European nature and efficient conduct of the elections to the European parliament» sono solo due di una lunga serie di interventi che si sono intensificati a partire dalle elezioni del 2019 per garantire a «free and fair democratic process»<sup>8</sup> e che hanno rafforzato il quadro delle protezioni. In particolare il Regolamento Ue 2024/900 del 13 marzo 2024 ha sistematizzato interventi precedenti relativi alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica. Il *code of conduct for the European parliament elections*, realizzato in collaborazione con l'*International institute for democracy and electoral assistance* (Idea) e con i partiti europei<sup>9</sup>, ha poi dato forma alle indicazioni provenienti dagli atti precedenti, prendendo spunto dal *Dutch code of conduct on transparency of online political advertising*, adottato nei Paesi bassi nel 2021.

L'approccio prescelto, come sarà successivamente argomentato, è quello che mira a garantire alcune condizioni contestuali e, in specie, la qualità dell'informazione nell'ottica di proteggere la pluralità delle idee e lo scambio di opinioni e a rafforzare la partecipazione, utilizzando strumenti non direttamente legati all'organizzazione delle elezioni (Tab. 2). Questi documenti sono

<sup>7</sup> Come rivelato da un informatore, *Cambridge analytica*, una società di analisi dei dati e di profilazione politica, ha collaborato con il team elettorale di Donald Trump e con la campagna, poi vincente, della Brexit. Lo scandalo è scoppiato quando si è scoperto che la società aveva raccolto dati personali da milioni di profili Facebook, senza che gli utenti ne fossero a conoscenza o avessero dato il loro consenso, e li aveva usati per costruire profilazione e per creare messaggi politici personalizzati.

<sup>8</sup> *Action plan against disinformation* (Join 2018 – 36 final).

<sup>9</sup> Il codice è stato firmato da quasi tutti i partiti europei. Al momento non risulta aver sottoscritto solo il gruppo *Identity and Democracy*.

importanti perché presentano una nuova concezione dell'integrità elettorale, connessa ad una difesa del ruolo della libera informazione e dei giornalisti, e per il loro carattere programmatico rispetto alla necessità di garantire che le elezioni si svolgano in un contesto libero da costrizioni in ogni parte dell'Europa.

TAB. 2. Punti nella Commission recommendation Eu, 2023/2829

---

|       |   |
|-------|---|
| I.    | Supporting voter turnout and inclusive participation  |
| II.   | Encouraging election integrity and fair campaigning   |
| III.  | Transparency measures for political affiliations and advertising  |
| IV.   | Promoting election observation  |
| V.    | Protecting election-related infrastructure and ensure resilience against cyber and other hybrid threats                         |
| VI.   | Protecting election-related information   |
| VII.  | Measures regarding funding from third countries of political parties, political foundations, electoral campaigns and candidates |
| VIII. | Promoting easy access to electoral rights for elections to the European parliament  |
| IX.   | Enhancing the European nature of the elections to the European parliament   |
| X.    | Addressing the risk of multiple voting in the elections to the European parliament  |
| XI.   | Strengthening election networks, electoral cooperation and reporting  |

---

Fonte: Elaborazione degli autori.

Nel più recente pacchetto di norme per le elezioni europee (2024), l'intervento a difesa delle istituzioni europee viene presentato come urgente, apparentemente dettato da un peggioramento delle condizioni di partenza e da una previsione di peggioramento dell'*electoral turnout*. Nei fatti l'esito delle europee evidenzia tendenze non univoche e contrastanti: paesi in crescita della partecipazione come Germania ed Ungheria, Cipro, Slovenia o Slovacchia e paesi in crisi di partecipazione elettorale specie nel sud Europa (Spagna, Grecia, Italia e Croazia).

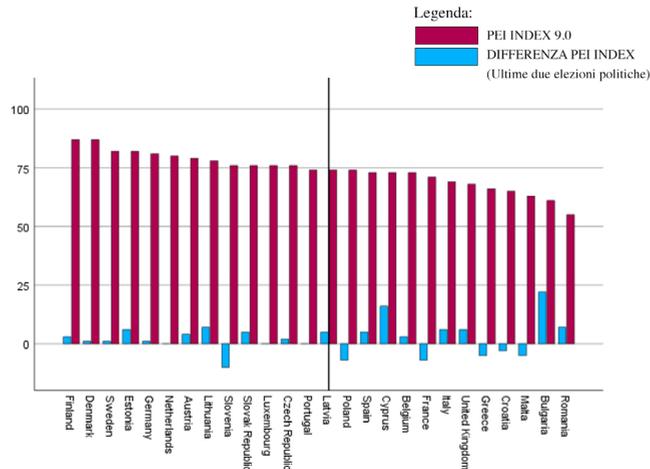


FIG. 1. Perceptions of electoral integrity index.

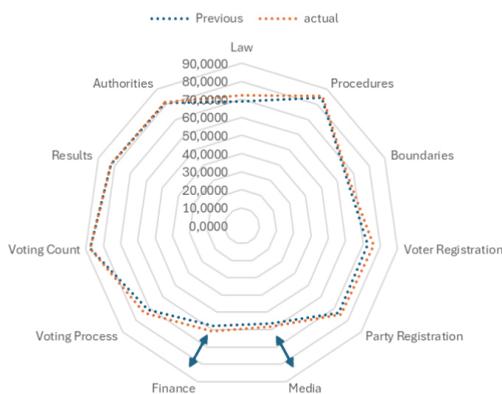
Fonte: Elaborazione degli autori.

Inoltre, la percezione dell'integrità non pare particolarmente compromessa negli Stati membri come rileva l'*Election integrity project*. Secondo i risultati della *expert-survey*<sup>10</sup>, il *Perceptions of electoral integrity index* (Pei\_9.0) si mostra complessivamente stabile con un leggero apprezzamento. Il valore medio del Pei è 73,81 con una deviazione standard di 7,7 punti e con un range che va dai valori massimi di Finlandia e Danimarca (ambdue a 87) ai valori minimi di Bulgaria (61) e Romania (55) (Figura 1) che mostrano tuttavia una relativa crescita<sup>11</sup>. Delle undici dimensioni individuate (vedi nota 3), solo tre mostrano un apprezzabile avanzamento del valore medio negli ultimi anni: l'indice relativo alle leggi che regolamentano le campagne (+3,5) quello del finanziamento delle campagne elettorali (+3,3) e il *voting processing* (+2,7). Anche guardando ai singoli paesi l'indice evidenzia un diffuso miglioramento della situazione identificata dall'*Integration electoral project* ad esclusione di alcuni paesi come Slovenia, Polonia e Francia che evidenziano un calo evidente dell'indice generale e di altri con un segno negativo di modesta entità come Grecia, Croazia e Malta.

<sup>10</sup> I dati sono disponibili per 26 Stati (compreso il Regno Unito) ad esclusione dell'Ungheria e della repubblica irlandese. Le elezioni considerate sono le legislative e le presidenziali mentre non esistono dati specifici sulle europee.

<sup>11</sup> Anche le indagini dell'Eurobarometro (*flash* 522 (2023) sulla «democrazia» e *flash* 528 (2023) su «cittadinanza e democrazia») mettono in luce le priorità dei cittadini europei per elezioni libere e corrette: la presenza di un dibattito equilibrato senza incitamento all'odio, la manipolazione e disinformazione; accesso ai media per candidati e partiti politici; trasparenza rispetto alle fonti di finanziamento delle campagne elettorali.

Tuttavia è importante che, considerando gli indici delle sottodimensioni proposte dallo stesso studio, si apprezzano aree di maggiore criticità su cui un intervento mirato potrebbe avere un importante spazio di azione e produrre un presumibile miglioramento (Figura 2). Le aree sono quelle del finanziamento della politica e del sistema dei media su cui la Ue ha investito molte risorse a partire dal 2014 con la riforma del finanziamento dei partiti politici europei<sup>12</sup> e delle fondazioni e, in anni più recenti, con leggi di supporto alla libertà di informazione e al pluralismo informativo (*freedom act*) (Brogi *et al.* 2023).



Aree di possibile miglioramento

FIG. 2. Confronto tra sub-indici del Pei index (9.0).

Fonte: Elaborazione degli autori.

Rispetto a queste ultime due dimensioni (Tab. 3) – media e finanziamento della politica – critica (meno di punti 60) è la situazione dei paesi dell’est e, ancora di più, quella del sud Europa che registra valori bassi anche sull’indice *law*. La performance migliore dell’indice Pei si registra nei paesi del nord Europa con il valore di molti sub-indici superiore a 90, specie su numerosi aspetti procedurali (*voting process*, *voting count*, *voter register results*). Significativo è il grado di fiducia attribuito alle autorità che gestiscono il processo elettorale, elevatissimo nel nord Europa (+95), quasi fino a raggiungere il massimo, per arrivare al valore minimo di +77 nei paesi che appartenevano alla area degli ex paesi socialisti.

<sup>12</sup> Vedi la proposta della Commissione per *Regulation of the European parliament and of the council on the statute and funding of European political parties and European political foundations* (Com 2021 – 734 final) che si propone di migliorare la trasparenza delle fonti di finanziamento dei partiti politici europei.

TAB. 3. Sotto-dimensioni del Pei-index per aree dell'Europa\*

|                | PEI Index | Law | Procedures | Boundaries | Voter Registration | Party Registration | Media | Finance | Voting Process | Voting Count | Results | Authorities |
|----------------|-----------|-----|------------|------------|--------------------|--------------------|-------|---------|----------------|--------------|---------|-------------|
| Paesi dell'est | 72        | 72  | 80         | 65         | 69                 | 75                 | 57    | 58      | 70             | 85           | 81      | 77          |
| Sud Europa     | 70        | 58  | 87         | 63         | 72                 | 67                 | 52    | 51      | 67             | 89           | 87      | 81          |
| Centro Europa  | 77        | 72  | 90         | 67         | 76                 | 77                 | 62    | 67      | 75             | 90           | 82      | 87          |
| Nord Europa    | 85        | 87  | 89         | 72         | 94                 | 87                 | 69    | 71      | 83             | 97           | 93      | 95          |

\* Note: Paesi dell'est (Romania, Bulgaria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia, Latvia, Lituania, Estonia, Polonia); Sud Europa (Malta, Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Cipro); Centro Europa (Germania, Austria, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Uk); Nord Europa (Finlandia, Svezia)

Fonte: Elaborazione degli autori.

Anche se la situazione non mostra complessivamente segni di peggioramento, la difesa di «*fair e free elections*» diventa un punto fondamentale della politica europea. A partire dal 2017 (Sampugnaro e Trenz 2024), la nuova agenda per l'Ei<sup>13</sup> chiama in causa gli Stati, i global media outlet e i cittadini, riservando alla Ue il ruolo di promotore e di coordinatore di una indispensabile azione *cross-border*, derivante dalla natura delle sfide globali: quelle che derivano dall'azione di attori stranieri, in grado di condizionare il dibattito interno per fini politici, e quelle che provengono dall'interno dell'Unione, dove crescono gruppi estremisti che delegittimano l'azione delle istituzioni europee e le stesse elezioni. Pur essendo la regolazione e la gestione delle elezioni principalmente in capo agli Stati nazionali, l'attività di coordinamento delle Ue è fondamentale e non priva di tensioni interne tra gli Stati: le norme che regolano le elezioni sono spesso differenti su aspetti sostanziali (es. media o modalità di esercizio del voto) e la costruzione di un nuovo *policy field* non è senza conseguenze (Datzer e Lonardo 2022).

La raccomandazione della Commissione europea del dicembre 2023 (Commission recommendation Eu, 2023/2829 del 12 dicembre 2023) assume ancora una volta un carattere programmatico: più che riferirsi alle allora imminenti elezioni europee, costruisce una nuova *road map* per l'integrità elettorale, allargando ulteriormente lo spazio concettuale dell'integrità fino a

<sup>13</sup> Si vedano in particolare tre documenti denominati *Election package: measures for securing free and fair elections* (Com 2018 – 637 final), *Recommendation on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament* (Com 2018 – 5949 final), *free and fair elections – Guidance document* (Com 2018 – 638 final).

ricomprendere dimensioni fino a quel momento non legate alla difesa delle elezioni: il supporto alla partecipazione delle categorie meno avvantaggiate come *movers*, disabili, minoranze, giovani e donne; la promozione di codici di autoregolamentazione per i partiti; la regolamentazione dell'azione degli influencers, in grado di condizionare la campagna elettorale; l'integrazione della normativa sulle elezioni con il *Digital service act* (Dsa) e il *Service market act* (Sma). Come nel caso del contrasto alla disinformazione, l'aspetto programmatico della politica appare essenziale: più che di provvedimenti immediati, si tratta di costruire un nuovo framework interpretativo su cui nuove politiche si costruiranno. Nella sua formulazione integrale, le elezioni dovrebbero svolgersi sostenendo «un'elevata affluenza alle urne, una partecipazione inclusiva, un esercizio agevole e paritario dei diritti elettorali, la resilienza dei processi elettorali, l'integrità e la segretezza del voto, nonché pari opportunità, in particolare per quanto riguarda il finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali» (capo II, comma 1).

Il processo che porterà alla definizione di questo documento è lento e si basa sulla espansione dei confini dell'integrità e l'individuazione di nuovi partner della sicurezza elettorale.

I rischi identificati sono molteplici: incidenti nel corso delle operazioni elettorali, anche da attacchi informatici alle infrastrutture elettorali, ai siti dei partiti politici o delle istituzioni statali (*Election package* 2018, Com 2023 – 630 final). Nella raccomandazione 2023/2829 del 12 dicembre 2023 sulle elezioni, la cibersicurezza delle tecnologie elettorali diventa un aspetto fondamentale che chiama in causa anche il gruppo di cooperazione per la sicurezza digitale istituito dalla direttiva Nis2<sup>14</sup>, specie per l'aggiornamento del *Compendium on cybersecurity of election technology*. Nel documento, attenzione viene riservata ai pericoli derivanti da strumenti di sorveglianza come gli *spyware* per controllare politici e giornalisti e poi ricavarne dei vantaggi politici. Il loro uso è giustificabile solo per motivi di sicurezza nazionale ma adoperarli fuori da questo perimetro è in contrasto con i principi democratici.

Chi sono i nemici dell'integrità elettorale? La definizione è aperta ma sono chiare alcune caratteristiche: sono attori in grado di produrre interferenze elettorali per finalità politiche come «condizionare le scelte di voto, comprimere la partecipazione, minare la fiducia nella democrazia» o per finalità economiche come «condizionare le scelte economiche per ottenere vantaggi economici». Più nello specifico in relazione all'Unione, i «bad actors» incoraggiano la «disconnessione dalla politica» e operano per «dividere e de-

<sup>14</sup> Direttiva Ue 2022/2555 del 14 dicembre 2022, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione.

stabilizzare l'Unione e per minacciare la credibilità delle istituzioni europee, alimentando malcontento e sfiducia»<sup>15</sup>. La loro azione mira a minare le istituzioni democratiche, «fare pressione sui free media» e «ridurre lo spazio per la società civile» con una pluralità di strategie: sfruttare le divisioni sociali e instillare sfiducia e disincanto nei confronti delle istituzioni consolidate, produrre interventi distorsivi sulle campagne elettorali, disinformazione, realizzare targeting «opaco» per influenzare gli elettori meno informati o pratiche di intrusione con prelievo di dati sensibili e divulgazione (*back and leak*).

Contestualmente l'Unione si adopera nel tentativo di costruire una nuova *responsibility sharing* con nuovi attori alleati, chiamandoli al ruolo di co-regolatori e ausiliari nel processo di implementazione delle politiche. È fondamentale la definizione di nuove alleanze (*multi-stakeholder engagement*): bisogna sollecitare l'azione comune degli Stati membri ma anche di piattaforme, news media, *global digital media companies*, università, organizzazioni della società civile, giornalisti, organizzazioni di media users o semplici cittadini per identificare nuove soluzioni, sempre coerenti con i principi dell'Unione come libertà di espressione e pluralismo dei media<sup>16</sup>. Più di ogni altra è necessaria una *democratic resilience*<sup>17</sup> che ha al suo centro un pieno coinvolgimento del cittadino e della società civile organizzata, come argine a qualsiasi tentativo di inquinare la nostra democrazia. La sua centralità sarà ribadita nello *European action plan against disinformation* (2018), diventando una dei quattro pilastri su cui si regge la strategia dell'Unione contro i tentativi di minarne la solidità democratica e sarà ribadita successivamente in una comunicazione della Commissione (Com 2023 – 630 final), includendo anche la necessità di promuovere e proteggere lo spazio civico con misure specifiche di coinvolgimento dei cittadini europei nella costruzione di politiche, volte ad «amplificare il ruolo della società civile», ben oltre il periodo delle elezioni.

Attori di una nuova governance in grado di produrre nuova regolazione o autoregolazione sono i media che sono una sorta di presupposto (non scontato) della integrità delle elezioni. La concezione proposta va oltre la salvaguardia della libertà dei media e del pluralismo negli ordinamenti nazionali: la direzione, in parte tracciata dallo *European media freedom act* (Com 2022 – 457 final), è quella della riduzione della frammentazione degli ordinamenti nazionali e di un rafforzamento della trasparenza relativa alla proprietà dei

<sup>15</sup> *Report on the 2019 election to european parliament* (Com 2020 – 252 final, 2019 – giugno). Si veda una risoluzione del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, compresa la disinformazione (2022/2075(INI).

<sup>16</sup> *Roadmap on Fake news and online disinformation*, Commissione europea, Ares (2017)5489364.

<sup>17</sup> *European democracy action plan* (Edap) (Com 2020 – 790 final 2020 – dicembre).

mezzi di comunicazione e del contrasto ai processi di concentrazione proprietaria (Brogi *et al.* 2023)

Anche i partiti sono chiamati a dare un contributo, impegnandosi a supportare *key election values* come l'integrità del processo elettorale, la trasparenza, la privacy, la sicurezza e la correttezza e sottoscrivendo congiuntamente un patto, come previsto dalla raccomandazione della Commissione (2023/2829, sez. IV). Nel codice di condotta, recentemente varato, i partiti politici europei si impegnano ad ogni livello organizzativo a rispettare standard etici per la conduzione delle campagne. Tra gli impegni più rilevanti quello di produrre un «inclusive political discourse» che esclude giudizi discriminatori verso gruppi specifici in base al genere, all'età, all'origine etnica, alla religione, alla disabilità o all'orientamento sessuale e che condanna discorsi di odio o di incitamento alla violenza verso altre formazioni o verso altri politici. È significativa la promessa di utilizzare in modo etico e trasparente gli strumenti della campagna elettorale e le nuove tecnologie, compresa l'intelligenza artificiale, impegnandosi a non produrre e disseminare contenuti falsi o fuorvianti.

In questo quadro è bene richiamare la presenza di una pluralità di attori che si occupano dell'integrità elettorale a vario titolo e che contribuiscono a costruire il discorso pubblico sulla salvaguardia delle elezioni. Due in particolare: il *Democracy support and election coordination group* (Deg) composto principalmente da parlamentari europei e presieduto dal presidente della Commissione per gli affari esteri e dal presidente della Commissione per lo sviluppo e la Ing2, «Commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione» che ha maturato una relazione<sup>18</sup> su questi temi, riservando grande spazio al rischio derivante dalla mancanza di integrità nelle elezioni.

Nel 2019 nasce anche la *European cooperation network on elections*<sup>19</sup>, una Commissione formata da esperti provenienti da tutti gli Stati dell'Ue (funzionari specializzati in materia elettorale, studiosi, rappresentanti di autorità di regolamentazione dei media, di *cybersecurity* o di *data protections* o trasparenza). L'utilità di quest'ultima è spiegata dal fatto che l'integrità dei processi elettorali necessita di due livelli di intervento, ambedue indispensabili: un adeguamento della legislazione elettorale in capo agli Stati membri e la protezione a livello transfrontaliero delle infrastrutture elettorali dagli attacchi informatici

<sup>18</sup> Relazioni sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione (2022/2075(Ini)).

<sup>19</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en#cooperationnetworkelections](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en#cooperationnetworkelections).

che la Ue rivendica a sè<sup>20</sup>. L'idea è quella di produrre una conoscenza reciproca sulle soluzioni adottate e un supporto sulla base della reciprocità. Tutto questo dovrebbe produrre una convergenza della regolamentazione riguardante le elezioni (*nudging*), derivante da una attività di scambio di *best practices* sulla gestione delle elezioni o di informazioni. Il *setting* collaborativo tra istituzioni prevalentemente nazionali spingerebbe verso un adattamento reciproco della normativa, più efficace di una azione centralizzata e direttiva, non supportata da una competenza specifica. Questo network diventa la struttura che consentirà allo *European alert procedure* (*Eu's Rapid alert system*) di prendere vita e di essere operativo specie rispetto a quelle minacce *cross-border* come la violazione delle infrastrutture delle elezioni in seguito a *cyberattacks*. Negli anni questo ha portato ad una riflessione su una pluralità di temi riguardanti l'Eu, a delle audizioni con esperti e a dei documenti condivisi su *e-voting*, agevolazioni per cittadini con disabilità, trasparenza<sup>21</sup>.

Nella fase che porta alle elezioni 2024, la Ue attraverso la Commissione ha progressivamente ampliato la sua capacità regolatoria sull'Eu, concentrando la sua azione su tre *policy field*, precedentemente non collegate, per il loro prevedibile impatto sulle elezioni: la regolazione dei contenuti politici sponsorizzati, la profilazione dell'elettore, la normativa riguardante i partiti politici.

La difesa del dibattito pubblico nel corso delle elezioni avviene salvaguardando il diritto del cittadino a conoscere l'origine dei messaggi che incontra sui media o sui social network. L'attenzione è rivolta al *paid political material*<sup>22</sup>, ossia a tutti quei contenuti che vengono sponsorizzati o prodotti da specifici attori (partiti politici, *think tank* o organizzazioni affiliate) che vanno dalla pubblicità elettorale tradizionale ai messaggi che possono essere divulgati da influencers e che potrebbero «influenzare il risultato di una elezione o di un referendum, di un procedura regolativa o legislativa o il comportamento elettorale». Nel Regolamento 2024/900 su «trasparency and targeting of political advertising» del 13 marzo 2024, vengono poste delle limitazioni, nei tre mesi antecedenti alle elezioni o a campagne referendarie, a sponsorizzazioni in qualche modo riconducibili a paesi terzi (art. 5). I materiali di pubblicità politica online, pubblicati nell'Unione o diretti ai cittadini dell'Unione, sono conservati in un registro pubblico e gratuito, istituito dalla Ue, insieme a tutte

<sup>20</sup> *April communication: tackling online disinformation: a European approach* (Com 2018 – 236 final).

<sup>21</sup> Si ricordano in particolare due documenti: *Compendium of e-voting and other ict practices* e *Guide of good electoral practices in member states addressing the participation of citizens with disabilities in the electoral process*.

<sup>22</sup> Questa soluzione di identificazione dei contenuti è stata adottata facendo fronte alla difficoltà oggettiva di trovare una definizione comune per il *political advertising*. Vedi *Transparency and targeting of political advertising* (Com 2021 – 731 final, 2021 – novembre).

le informazioni sulla loro sponsorizzazione, sull'agenzia che li ha prodotti e all'editore che li ha pubblicati,

Traslando i diritti del cittadino-consumatore dal mercato dei beni a quello delle idee (Nicity 2021), si concretizza la difesa del cittadino-elettore: il bene-informazione, al pari di qualsiasi altro prodotto, deve essere etichettato per far sì che egli ne conosca il finanziatore, lo sviluppatore e il distributore. Tra le informazioni che bisogna rendere pubbliche, c'è il meccanismo che sta alla base della selezione di un cittadino come target di una particolare messaggio di una campagna politica o elettorale. Allo stesso tempo, la Ue protegge il diritto dei soggetti politici a produrre contenuti senza censure o limiti alla libertà di espressione, limitandosi a salvaguardare la legalità dei contenuti<sup>23</sup>. In tutto questo vi è la consapevolezza che la minaccia alle elezioni derivi da una pluralità di contenuti e di tattiche, potenzialmente distorsive per il dibattito pubblico: disinformazione, narrative manipolative e divisive, falsificazioni, rappresentazioni fuorvianti, frode, *hate speech* e tante altre forme di molestia<sup>24</sup>. Il punto di equilibrio tra salvaguardia, da una parte, del cittadino e, dall'altra, delle agenzie che producono e distribuiscono contenuti politici viene raggiunto non limitando la diffusione della pubblicità politica o di messaggi sponsorizzati – anche quando questi hanno un contenuto di verità discutibile – ma aumentando la trasparenza e la tracciabilità del «bene informazione». Al pari una confezione del tonno in scatola o di un pacco di biscotti, il *paid political content* deve essere etichettato per consentire al cittadino di conoscere chi lo ha sponsorizzato, chi lo ha prodotto e ne ha curato il *packaging* e chi si è occupato della sua circolazione e del perché lui è diventato target di una specifica campagna di comunicazione<sup>25</sup>.

Un punto centrale è, dunque, la salvaguardia del diritto all'informazione per il cittadino; su quest'ultimo ricade, tuttavia, la responsabilità di valutare – a questo punto autonomamente – la credibilità dell'informazione stessa. Non è dunque un soggetto da proteggere ed educare ma una persona che deve essere messa nelle condizioni di decidere se credere o non credere.

La seconda policy è quella della profilazione dell'elettore che mira a ridurre l'asimmetria (Dobber *et al.* 2023) tra il cittadino-target di particolari campagne e altri soggetti (partiti, imprese, etc.) i quali detengono informazioni su di lui che utilizzano per raggiungere finalità economiche e politiche. La Ue limita la targhettizzazione per costruire un meccanismo potenzialmente

<sup>23</sup> April communication: Tackling online disinformation: A European approach (Com 2018 – 236 final, 2018 – aprile).

<sup>24</sup> *European democracy action plan* (Com 2020 – 790 final, 2020 – dicembre).

<sup>25</sup> *April communication: Tackling online disinformation: A European approach* (Com 2018 – 236 final, 2018 – aprile).

depolarizzante che protegge il cittadino dai rischi della manipolazione che risulterebbero amplificati in presenza di profilazione. Gli algoritmi che stanno alla base di quest'ultima – sospettati di produrre *closed echo chambers*, in cui il cittadino ritrova omogeneità delle posizioni e convergenza su interpretazioni e preferenze – polarizzano le sue posizioni in mancanza di un confronto con punti di vista contrastanti. Nei documenti si sottolinea il rischio dell'amplificazione di contenuti falsi, soffermandosi su meccanismi di propagazione della disinformazione (*algorithm-based, advertisement-driven, technology-enabled*) e sul ruolo dei singoli nella disseminazione<sup>26</sup>. La combinazione tra profilazione e messaggi personalizzati sarebbe una minaccia per la democrazia stessa: il pericolo alberga «nel processare illegalmente e abusare dei dati personali per manipolare opinioni, diffondere disinformazione o semplicemente minare la verità, quando questa riveste una finalità politica o incrementare le divisioni»<sup>27</sup>. Il targeting dei messaggi, già ampiamente diffuso nelle campagne elettorali dello scorso secolo, assume potenza combinando insieme personal data e intelligenza artificiale con la profilazione psicologica e con le tecniche complesse di *microtargeting* (Bodò *et al.* 2017; Lewandowsky *et al.* 2020). Le misure adottate vogliono evitare che il mercato delle idee si trasformi nel mercato delle verità (Nicita 2021): viene adottato un meccanismo depolarizzante che può preservare la diversità dell'informazione e può consentire al cittadino di prendere decisioni sulla base del *critical thinking*, essendo esposto a visioni diverse dello stesso problema o ad attori diversi del panorama politico. Nella pratica questo comporterà una difesa dei dati personali all'interno del framework del *General data protection regulation* (Bayer 2024).

La terza direzione è quella che investe direttamente gli attori principali del processo elettorale ossia i partiti politici europei e i nazionali, le piattaforme, le agenzie che si occupano di *data analytics*, le autorità che si occupano del processo elettorale. Costoro sono chiamati a garantire *accountability* sui *sensitive data* raccolti e utilizzati e sugli *inferred sensitive data*<sup>28</sup>, ossia sulle profilazioni che nascono dall'utilizzo dei primi, oltre che sulle finalità che li hanno spinto ad utilizzarli, precisando che chi ha raccolto dati per un fine specifico non può utilizzarli per un altro: ad esempio, se un partito ha raccolto dati in occasione delle primarie per costruire un registro dei simpatizzanti, non può utilizzare le informazioni raccolte per una mobilitazione referendaria. L'obiettivo è quello di sanzionare quei soggetti (specie imprese di *data analytics*) che collezionano e processano i dati illegalmente e quelli che finanziano il loro uso come partiti, comitati elettorali, fondazioni. Nei fatti, stante la difficoltà di comminare

<sup>26</sup> *Measures for securing free and fair elections* (Com 2018 – 637 final, 2018 – settembre).

<sup>27</sup> *Measures for securing free and fair elections* (Com 2018 – 637 final, 2018 – settembre).

<sup>28</sup> *European democracy action plan* (Com 2020 – 790 final, 2020 – dicembre).

sanzioni, queste misure finiscono per essere indirizzate solo ai partiti politici europei. La possibilità di agire sulle modalità di finanziamento e sugli importi fornisce uno strumento per condizionare la loro azione e per obbligarli a occuparsi della conservazione dei materiali politici utilizzati per le campagne. La sottoscrizione di un codice di condotta per le elezioni europee ha contribuito a chiarire, ancora una volta, gli obblighi assunti dai partiti rispetto alle elezioni, rispetto alla pubblicità politica, alle modalità di finanziamento delle campagne e all'uso di *sensitive-data* per il *microtargeting*. Si chiede che diventino una «casa di vetro» (cap. V), dichiarando sul loro sito tutte le affiliazioni di altre organizzazioni come *think tanks*, fondazioni o gruppi informali.

Questo non esclude la necessità di un controllo esterno delle elezioni (Com 2023/2829). Il riferimento è alla necessità di rafforzare l'osservazione elettorale come ulteriore tassello dell'integrità delle elezioni. Nel documento si chiama in causa la rete di cooperazione in materia elettorale dei paesi della Ue, il Consiglio d'Europa, l'Unesco e l'Osce ma anche le organizzazioni della società civile e i media. L'azione si estende anche a paesi terzi – specie quelli che potrebbero essere inclusi in futuro nell'Unione – per contribuire a sviluppare la resilienza rispetto a minacce esterne comuni e a supportare l'affermazione dei valori democratici. La Ue in collaborazione con gli Stati nazionali e con i partiti politici, dovrebbe occuparsi di formare chi osserva le elezioni e di diffondere le *best practices* (cap. VI).

L'attenzione si spinge, poi, a considerare il complesso rapporto tra cittadini ed elezioni e la possibilità che si sviluppi una visione distorta delle elezioni o la percezione di qualcosa di troppo complicato. Per questa ragione, bisogna facilitare la registrazione di elettori e candidati anche attraverso la piattaforma digitale, introdurre metodi complementari di voto (postale, mobile o *e-voting*), migliorare l'accessibilità e l'informazione, specie per alcuni segmenti di elettori [capo III]. Per non scoraggiare l'elettore, gli Stati non dovrebbero cambiare le leggi elettorali di frequente e specie a ridosso delle elezioni.

Un livello elevato di *turnout*, come aspetto da considerare rispetto alle elezioni da salvare, è un obiettivo possibile da raggiungere se vengono introdotte delle misure che garantiscono una partecipazione inclusiva alle elezioni (europee in particolare). Le normative degli Stati e gli statuti dei partiti devono promuovere la *gender equality*, includere gruppi a rischio di marginalizzazione come gli elettori più giovani, i cittadini mobili e le persone con disabilità<sup>29</sup>. L'inclusione deve essere piena e deve riguardare pubblici ufficiali, votanti, candidati e posizioni di potere nei partiti, sensibilizzando in quest'ultimo caso

<sup>29</sup> Per queste è stata prodotto un documento che include le *best practices*, *Guide of good electoral practices in Member States addressing the participation of citizens with disabilities in the electoral process*, 6 dicembre 2023.

la direzione dei partiti rispetto alla selezione. Nella raccomandazione del 12 dicembre, vengono richiamate tutte le principali forme di supporto e di potenziamento della partecipazione politica e civica e della diffusione dei principi democratici dell'unione («cittadini, uguaglianza, diritti e valori», Europa creativa, Erasmus+ e Horizon Europe) e ribadita l'importanza della *Conferenza sul Futuro dell'Europa*. Nel documento si evince la necessità di superare eventi episodici per arrivare invece ad un «dialogo strutturale» con gli attori della società civile su un'ampia serie di settori di intervento, specie a livello dei singoli Stati.

#### 4. Conclusioni

Lo studio ha analizzato un complesso pacchetto di politiche dell'Ue, volte a «salvare» le elezioni mantenendone l'integrità. La costruzione di queste misure è lenta e procede per obiettivi successivi, alzando di volta in volta l'asticella rispetto ai risultati da raggiungere ma soprattutto ridefinendo, di continuo, le dimensioni della Ei.

In questo percorso di maturazione, l'integrità elettorale smette di essere solo una questione legata alla meccanica del voto (organizzazione delle elezioni, regolamenti e leggi elettorali, agevolazioni per fuorisede e *movers*, accesso ai seggi, etc.) – più legata ai limiti organizzativi e regolamentari e ai limiti oggettivi per l'esercizio del voto – per diventare, invece, un obiettivo che si lega alla possibilità di esercitare i diritti civili come libertà di espressione e di movimento, alla possibilità di accesso a informazioni non manipolate che renda la decisione più ponderata e alla possibilità di poter prendere parte alla vita politica, ben oltre le elezioni (De Gregorio 2022). Anche i soggetti coinvolti sono diversi: non più solo le autorità nazionali o le organizzazioni internazionali che monitorano il processo elettorale ma anche le forme organizzate della società civile che intendono rafforzare la partecipazione e non solo proteggere il processo elettorale. L'Ei, quindi, non è solo misura degli ostacoli che si frappongono tra elettore ed esercizio del voto ma è condizione che rende la partecipazione degna di significato per il cittadino stesso.

La concezione della Ue è ambiziosa e complessa per l'attenzione alle condizioni di contesto che possono «proteggere» il voto dai tentativi di manipolazione o di alterazione del pluralismo informativo. Le campagne elettorali devono essere regolamentate con attenzione per evitare che prevalga la manipolazione dei contenuti e che chi dispone di una maggiore quantità di risorse economiche possa prevalere. Ristabilire un equilibrio tra gli attori significa regolamentare la produzione di tutta la pubblicità politica – manifesta (ad esem-

pio spot elettorali) o nascosta (messaggi prodotti o sponsorizzati da terzi per influenzare le elezioni) – con un controllo e una responsabilizzazione di chi questi contenuti li ha creati, pubblicati, distribuiti in base a precise strategie di targhettizzazione, provando, anche con strumenti extranormativi, a costruire patti, collaborazioni, codici di condotta.

Le elezioni rimangono centrali se elevata è la partecipazione politica ed elettorale. Per questa ragione viene identificata la necessità di proteggere la percezione della liceità e della correttezza del processo elettorale (*free and fair elections*) nel senso comune, adottando una strategia inclusiva di coinvolgimento e di «chiamata a raccolta» delle autorità statuali nazionali, delle organizzazioni della società civile, delle imprese, dei media e dei singoli cittadini.

Sviluppatasi nel quadro dei provvedimenti per combattere la disinformazione proveniente da attori esteri, l'Eu diventa progressivamente un programma autonomo che, mentre propone provvedimenti puntuali (cybersicurezza, targhettizzazione, finanziamento...), trova spazio per ripensare le caratteristiche di una democrazia basata su cittadini «engaged, informed and empowered» ed inclusiva rispetto a categorie tradizionalmente marginalizzate come minoranze, disabili o *movers*. Il nuovo quadro normativo è una forma di protezione e promozione della cittadinanza. Seguendo le logiche di mercato dell'Ue, è un riflesso protettivo per i cittadini in quanto consumatori di informazioni e notizie (nel quadro giuridico della protezione dei consumatori). Proteggere il mercato delle notizie, la diversità e la qualità dell'informazione significa tutelare la sfera pubblica. Da quest'ultima prospettiva, il nuovo quadro normativo non è semplicemente protettivo, ma promuove una concezione matura della cittadinanza, legata ai diritti democratici del libero accesso a un'informazione equilibrata e basata su dati concreti (Isin *et al.* 2020).

È possibile che questa concezione di integrità elettorale, che abbiamo posto in relazione con la ricerca condotta da numerosi istituti di ricerca, possa a sua volta diventare un *benchmark* per la ricerca stessa, portando ad una rivisitazione o ad un ampliamento degli indicatori della Ei, specie sul versante del controllo della piattaforma digitale. In prospettiva sarebbe importante valutare quanto questa concezione possa contribuire ad una (possibile) evoluzione della composizione degli indici stessi.

Nel complesso emerge, quindi, un quadro nuovo in cui la difesa della integrità delle elezioni si misura con la cura della sfera pubblica digitale, stretta tra logiche commerciali dei colossi del web, intervento normativo e regolazione sociale e politica e minacciata da attori interni ed esterni (Trenz 2023). Il pericolo di un suo decadimento è reale e, proprio per questo è necessario proteggere (o ripristinarne) le caratteristiche fondative come pluralismo e difesa degli attori più deboli.

## Riferimenti bibliografici

- ADDEO, F., AMMIRATO, L., DELLI PAOLI, A., FRUNCILLO, D. e MADDALONI, D. (2024), *Voter Turnout: Overtime and Regional Trends in Europe*, Working paper, TRUEDEM: Trust in European Democracies Project, [https://www.truedemdata.eu/truedem/D2.3.Voter\\_Turnout\\_Overtime\\_and\\_Regional\\_Trends\\_in\\_Europe\\_29\\_02\\_2024.pdf](https://www.truedemdata.eu/truedem/D2.3.Voter_Turnout_Overtime_and_Regional_Trends_in_Europe_29_02_2024.pdf).
- BAYER, J. (2024), "The EU Policy on Disinformation: Aims and Legal Basis", *Journal of Media Law*, 1-10. doi:10.1080/17577632.2024.2362478.
- BIRCH, S. (2011), *Defining Electoral Integrity and Electoral Malpractice*, in S. Birch (a cura di), *Electoral Malpractice*, Oxford, Oxford University Press.
- BIRCH, S. (2010), "Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout", *Comparative Political Studies*, 43(12): 1601-1622. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414010374021>.
- BROGI, E., BORGES, D., CARLINI, R., NENADIC, I., BLEYER-SIMON, K., REVIGLIO, U., TREVISAN, M. e VERZA, S. (2023), *The European Media Freedom Act: Media Freedom, Freedom of Expression and Pluralism, European Parliament*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747930/IPOL\\_STU\(2023\)747930\\_EN.pdf\(1-A\)](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747930/IPOL_STU(2023)747930_EN.pdf(1-A)).
- DE GREGORIO, G. (2022), *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ELKLIT, J., e REYNOLDS, A. (2005), "A Framework for the Systematic Study of Election Quality", *Democratization*, 12(2): 147-162. doi: <https://doi.org/10.1080/13510340500069204>.
- GARNETT, H.A., JAMES, T.S., MACGREGOR, M. e CAAL-LAM, S. (2023), *Electoral Integrity Global Report 2023*. [www.ElectoralIntegrityProject.com](http://www.ElectoralIntegrityProject.com).
- GARNETT, H.A. e JAMES, T.S. (2023), "Electoral Backsliding? Democratic Divergence and Trajectories in the Quality of Elections Worldwide", *Electoral Studies*. doi:10.1016/j.electstud.2023.102696.
- IDEA (2012), *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Global Commission on Elections, Democracy and Security, <https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide>.
- GOLDBERG, A.C. e PLESCIA, C. (2024), "Election Integrity Across Europe: Who Thinks Elections are Held Fairly and Why?", *European Political Science Review*. doi:10.1017/S1755773924000055.
- ISIN, E. e RUPPERT, E. (2020), *Being Digital Citizens*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- KARP, J.A., NAI, A. e NORRIS, P. (2018), "Dial 'F' for Fraud: Explaining Citizens Suspicions About Elections", *Electoral Studies*, 53: 11-19. doi: 10.1016/j.electstud.2018.01.010.
- KLASSEN, A. J. (2015), *Popular Perceptions of Electoral Integrity: A Systematic Review and Global Meta-Analysis*. Disponibile qui: <https://www.researchgate.net/publication/282854681>.

- LEWANDOWSKY, S., ECKER, U.K.H., COOK, J., VAN DER LINDEN, S., ROOZENBEEK, J. e ORESKES, N. (2023), "Misinformation and the Epistemic Integrity of Democracy", *Current Opinion in Psychology*, 54. doi:10.1016/j.copsyc.2023.101711.
- MARTINEZ I COMA, F. e TRINH, M. (2017), "How Electoral Integrity Affects Voter Turnout in Democracies", *Australian Journal of Political Science*, 52(1): 53-74. doi: 10.1080/10361146.2016.1238869.
- MAUK, M. (2022), "Electoral Integrity Matters: How Electoral Process Conditions the Relationship Between Political Losing and Political Trust", *Quality and Quantity*, 56(3): 1709-1728. doi: <https://doi.org/10.1007/s11135-020-01050-1>.
- MOCHTAK, M., LESSCHAEVE, C. e GLAURDIĆ, J. (2021), "Voting and Winning: Perceptions of Electoral Integrity in Consolidating Democracies", *Democratization*, 28(8): 1423-1441. doi:10.1080/13510347.2021.1918111.
- NICITA, A. (2021), *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- NORRIS, P. (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORRIS, P. e GRÖMPING, M. (2019), Electoral Integrity Worldwide. Technical Report, *The Electoral Integrity Project*, <https://www.electoralintegrityproject.com>. doi:10.13140/RG.2.2.15294.33603.
- NORRIS, P., FRANK, R. W. e MARTÍNEZ I COMA, F. (2014), "Measuring Electoral Integrity Around the World: A New Dataset", *Political Science and Politics*, 47(4): 789-798. doi: 10.1017/S1049096514001061.
- ROMBI, S. e VENTURINO, F. (2023), "Quality of Elections. Definition and Measures, with an Application to the Italian Case", *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 86(2): 53-63. doi: <https://doi.org/10.36253/qoe-14081>.
- SAMPUGNARO, R. e TRENZ, H.J. (2024), "Saving the Elections. EU Strategies to Fight Disinformation in the Age of Post-truth Politics", *Comunicazione Politica*, 1: 99-120. doi: 10.3270/113283.
- TRENZ, H.J. (2023), "Democracy in the Digital Public Sphere: Disruptive or Self-Corrective?", *Communication Theory*, 33(2-3): 143-152. doi: <https://doi.org/10.1093/ct/qtad009>.
- VAN HAM, C. (2020), *Electoral Integrity*, in R. Rohrschneider e J. Thomassen (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 113-133.

