



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LOMBARDO e CALENDÀ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 APRILE 2025

Istituzione di uno scudo democratico a difesa delle libertà costituzionali e dell’integrità del processo democratico dalle ingerenze straniere

ONOREVOLI SENATORI. – La democrazia è il pilastro fondamentale dell'ordine politico nazionale e delle tradizioni costituzionali comuni dell'ordinamento europeo. Il diritto a libere elezioni è la condizione per l'esercizio della sovranità popolare, come definita dall'articolo 1 della nostra Costituzione. La tutela dell'integrità del processo elettorale è la condizione per una democrazia costituzionale autentica ed è una garanzia per lo Stato di diritto.

Per tali motivi, la Repubblica ha il dovere di vigilare sull'integrità del processo elettorale rispetto alle interferenze straniere e alle campagne di disinformazione finalizzate a condizionare significativamente il libero convincimento dei cittadini.

La comunicazione politica e la pubblicità elettorale sono fondamentali per mobilitare l'opinione pubblica al voto e stimolare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

La formazione del libero convincimento dei cittadini, anche attraverso l'utilizzo dei media *on line* e dei *social network*, aumenta l'importanza della pubblicità politica digitale e l'uso di tecniche di *targeting* o di diffusione di materiale pubblicitario di carattere politico, anche attraverso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa.

La legalità del processo democratico, l'uguaglianza delle opportunità tra i soggetti politici concorrenti, la trasparenza dei finanziamenti della campagna elettorale sono principi che devono essere estesi anche ai servizi digitali per evitare la manipolazione del voto degli elettori, la distorsione della competizione politica, l'elusione della legislazione nazionale in materia di contributi elettorali o lo sfruttamento abusivo

degli algoritmi delle piattaforme *social*, attraverso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale generativa.

A tal fine, la Dichiarazione interpretativa del codice di buona condotta in materia elettorale sulle tecnologie digitali e sull'intelligenza artificiale, adottata il 6 dicembre 2024 dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa, nota come « Commissione di Venezia », invita gli Stati a intervenire per via legislativa al fine di affrontare le sfide e i rischi derivanti da campagne di disinformazione organizzate e da ingerenze straniere, che possono compromettere l'integrità dei processi elettorali.

Il regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024 n. 2024/900, sulla trasparenza nella pubblicità politica riconosce, infatti, che essa può trasformarsi in un « veicolo di disinformazione, soprattutto quando [...] non dichiara il proprio carattere politico, proviene da sponsor esterni all'Unione europea o è soggetta a tecniche di *targeting* o di diffusione del materiale pubblicitario ».

L'invito della Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto ha fatto seguito alla decisione di annullamento del voto delle elezioni presidenziali della Romania, tenutesi il 24 novembre 2024, da parte della Corte costituzionale rumena, sulla base dei rapporti dei servizi di *intelligence* che hanno fornito prove sull'uso distorto degli algoritmi di intelligenza artificiale generativa e sul finanziamento illecito della campagna elettorale. Il 13 dicembre 2024, infatti, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha incaricato la suddetta Commissione di redigere un *report* urgente per stabilire,

secondo un approccio comparato, a quali condizioni e in base a quali presupposti una Corte costituzionale può annullare il risultato di una consultazione elettorale.

Il *report* della Commissione di Venezia pubblicato il 27 gennaio 2025 invita i parlamenti nazionali ad adottare legislazioni più stringenti e tassative, da un lato per tutelare la libertà di voto e la fiducia dei cittadini nei processi elettorali e dall'altro per contrastare le ipotesi più gravi di interferenze straniere, anche attraverso un uso distorto degli algoritmi di AI generativa, che abbiano un impatto significativo sull'esito del voto. Rispetto al passato, la tutela dell'integrità del processo democratico non va considerata solo con riferimento all'espressione e allo scrutinio dei voti, ma va estesa anche ad una fase antecedente rispetto al voto con particolare riguardo al processo di formazione del consenso elettorale.

L'importanza crescente delle campagne digitali e l'utilizzo dell'AI generativa nei processi di formazione del consenso impongono ai legislatori nazionali di stabilire chiaramente e tassativamente come prevenire e sanzionare gli atti che causano un grave pregiudizio all'integrità del procedimento elettorale.

Il codice delle buone pratiche in materia elettorale viene indicato dalla Commissione di Venezia come un utile parametro comparatistico per il legislatore nazionale, al fine di distinguere in maniera chiara e precisa la propaganda elettorale dalla disinformazione causata dall'interferenza di Paesi terzi o di organizzazioni governative o non governative al loro servizio.

La normativa che ci si propone di adottare tutela il diritto dei cittadini ad avere elezioni libere come fondamento del sistema democratico. La garanzia del bene giuridico della libertà di voto, nel quadro di questa proposta normativa, impone di contrastare attacchi gravi realizzati attraverso campagne e finanziamenti illeciti, da parte di organiz-

zazione governative e non governative, per condizionare e orientare l'espressione del consenso e pregiudicare l'integrità del processo elettorale.

A tal fine il presente disegno di legge all'articolo 1 disciplina le finalità del provvedimento, mediante l'istituzione dello scudo democratico per la garanzia della libertà del voto quale condizione imprescindibile per garantire l'integrità del processo democratico dalle ingerenze di Paesi esteri.

L'articolo 2 reca le definizioni di « scudo democratico », « disinformazione », « ingerenza straniera », « algoritmo di profilazione e diffusione dei contenuti digitali », « servizi delle società dell'informazione » e « comitati di analisi », con l'obiettivo di offrire un quadro giuridico certo alla disciplina introdotta.

L'articolo 3 delinea il funzionamento dello scudo democratico, quale strumento di garanzia delle libertà politiche. Detto scudo si fonda sull'implementazione di un modello ibrido (pubblico-privato) volto a costituire, all'interno delle piattaforme informative organismi indipendenti – i « comitati di analisi » – con compiti di monitoraggio e contrasto della disinformazione, nel pieno rispetto della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'articolo 21 della Costituzione (comma 2). Il comma 1 affida a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle società dell'informazione soggette agli obblighi previsti dal citato comma 2, sulla base di criteri quantitativi, relativi al numero degli utenti coinvolti e delle informazioni intermedie, e qualitativi, relativi alla tipologia dei contenuti e al loro impatto sull'andamento del processo democratico. Il comma 3 reca le disposizioni relative alle modalità di composizione degli organismi autonomi e indipendenti per lo svolgimento delle attività finalizzate all'implementazione dello scudo democratico. In particolare, si prevede che presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) sia istituito un apposito

elenco di soggetti altamente qualificati, da cui le piattaforme soggette agli obblighi della legge estraggono i componenti dei comitati di analisi. Il comma demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione del loro trattamento economico, oltre che delle cause di incompatibilità. I commi 4, 5, 6 e 7 prevedono specifici obblighi di monitoraggio e disciplinano il flusso di informazioni periodico con l'AGCOM, cui il disegno di legge affida il compito di vigilare sull'attività dei predetti organismi, e da parte dell'AGCOM alle Camere.

A tale riguardo, l'articolo 4 dispone che l'AGCOM realizzi un apposito sistema di informazione e monitoraggio e valuti la pertinenza e l'adeguatezza delle misure di contrasto alla disinformazione e alle attività di ingerenza straniera adottate dalle società sottoposte agli obblighi della legge. Il comma 4, in particolare, dispone che l'AGCOM, nei casi di iniziative organizzate di disinformazione e ingerenza straniera tali da pregiudicare il processo democratico, provveda a tra-

smettere alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri un'apposita relazione. Il medesimo articolo prevede infine che il Dipartimento di informazioni per la sicurezza (DIS) informi regolarmente il Parlamento sulle minacce rilevate.

L'articolo 5, inoltre, disciplina il regime sanzionatorio a carico dei soggetti sottoposti agli obblighi della legge e dei componenti degli organismi indipendenti in presenza di gravi omissioni, prevedendo altresì il regime sanzionatorio, penale e amministrativo, applicabile ai soggetti che pongono in essere, finanziano ovvero favoriscono, anche con condotte omissive, le attività di disinformazione o di ingerenza straniera.

L'articolo 6 reca la copertura finanziaria del provvedimento, quantificata a decorrere dall'anno 2025 in 20 milioni di euro per l'assolvimento delle funzioni attribuite all'AGCOM dal presente disegno di legge e ulteriori 20 milioni di euro per il trattamento economico dei componenti dei comitati di analisi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge istituisce lo scudo democratico, quale insieme delle disposizioni di controllo e monitoraggio finalizzate a disciplinare i controlli necessari ad assicurare la libertà nell'esercizio del diritto di voto, di cui all'articolo 48 della Costituzione, e nella partecipazione alle competizioni elettorali, quale condizione imprescindibile per garantire l'integrità del processo democratico da ingerenze straniere volte alla manipolazione del consenso attraverso artifici e raggiri realizzati con la produzione, la promozione e la diffusione di informazioni false o distorte.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) « scudo democratico »: insieme di disposizioni, procedimenti e atti volti a tutelare la libertà del voto e la partecipazione alle competizioni elettorali dai condizionamenti informativi di Paesi esteri nel processo democratico attraverso la produzione, la promozione e la diffusione di informazioni false o distorte, atte a influire sul risultato elettorale;

b) « disinformazione »: attività volta a compromettere il processo decisionale dell'elettore, attraverso tecniche di manipolazione progettate allo scopo di ingannare intenzionalmente il pubblico e distorcere

la realtà, mediante la produzione, la promozione e la diffusione di informazioni e documenti falsi, fuorvianti o inesatti, ivi inclusi video e immagini artefatti con finalità ingannevoli, elaborati anche al fine di associare persone, tempi, luoghi, concetti e idee tra cui non intercorre alcun nesso o rapporto, nonché mediante la divulgazione di informazioni parziali che, per le modalità con cui sono comunicate, rappresentano in maniera ingannevole fatti, eventi, circostanze e relazioni;

c) « ingerenza straniera »: le attività di disinformazione poste in essere da istituzioni o organizzazioni governative di Paesi esteri, nonché da persone fisiche e giuridiche operanti sotto il loro controllo o coordinamento nonché i finanziamenti dagli stessi erogati, a qualunque titolo, per il medesimo fine;

d) « algoritmo di profilazione e diffusione dei contenuti digitali »: sequenza di istruzioni che determina in modo automatizzato il funzionamento dei servizi delle società dell'informazione, con particolare riferimento ai processi di profilazione degli utenti, nonché alla diffusione e alla promozione di contenuti e utenti in ambito digitale;

e) « servizi delle società dell'informazione »: servizi elettronici a distanza, prestati, a qualsiasi titolo, mediante sistemi di trattamento e di memorizzazione dei dati, ivi inclusi quelli finalizzati alla promozione e alla diffusione di contenuti informativi attraverso tecniche di profilazione degli utenti;

f) « comitati di analisi »: enti autorizzati ad accedere al sistema integrato e interoperabile di monitoraggio predisposto, ai sensi dell'articolo 4, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Art. 3.

(Obblighi delle società dell'informazione e istituzione dei comitati di analisi)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le società dell'informazione soggette agli obblighi di cui al comma 2, sulla base di criteri quantitativi, relativi al numero degli utenti registrati e delle informazioni intermedie, e di criteri qualitativi relativi alla tipologia dei contenuti e al loro impatto sulla formazione del consenso politico e sull'andamento sullo svolgimento del processo democratico.

2. Le società dell'informazione, individuate ai sensi del comma 1, che prestano i propri servizi all'interno del territorio nazionale provvedono, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, a costituire, nell'ambito della propria organizzazione, un comitato di analisi composto da dieci soggetti estratti a sorte dall'elenco di cui al comma 3.

3. Presso l'AGCOM è istituito un elenco di esperti nell'analisi dei processi di disinformazione, aventi formazione tecnica e giuridica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i requisiti professionali per l'inserimento dei candidati nell'elenco di cui al primo periodo, nonché le modalità di formazione e di remunerazione dei componenti dei comitati di analisi. Con il medesimo decreto sono stabiliti, altresì, i casi di incompatibilità, le condizioni volte a prevenire conflitti di interesse, nonché gli specifici obblighi di rendicontazione delle attività svolte da ciascun componente nell'ambito dei rispettivi comitati di analisi.

4. Ai comitati di analisi è assicurata piena autonomia operativa e indipendenza nello

svolgimento delle proprie attività, che comprendono:

a) il contrasto alla disinformazione, anche su segnalazione dei cittadini, attraverso la verifica dei contenuti digitali che abbiano una soglia di diffusione o di interazione superiore a mille utenti e che abbiano natura politica, mediante l'adozione delle seguenti misure:

1) applicazione, durante la fase di verifica, di un contrassegno visivo sotto forma di banda orizzontale recante la dicitura « contenuto in fase di verifica », di colore e formato diversi da quelli del contenuto digitale oggetto di verifica e che, in ogni caso, non impedisca l'accesso al contenuto medesimo;

2) rimozione del contrassegno visivo di cui al numero 1) in casi di accertata assenza di attività di disinformazione all'esito della verifica; in caso contrario, sostituzione del contenuto con un contrassegno recante la dicitura « contenuto rimosso: tentativo di disinformazione »;

3) applicazione di un bollino con la dicitura « OP » (opinione personale), nel caso in cui il contenuto digitale rifletta un'opinione personale e faccia solo incidentalmente riferimento a informazioni, eventi o fatti politici non verificabili, controversi e dibattuti;

4) attivazione di un monitoraggio mirato dell'utente che ha diffuso il contenuto rimosso, prevedendo che, successivamente alla quarta rimozione, tutti i contenuti digitali caricati dall'utente sulla piattaforma siano verificati prima della loro pubblicazione dai comitati di analisi, dando conto all'utente dell'attività svolta nei suoi confronti;

b) l'applicazione a tutti i contenuti recanti immagini, audio e video oggetto di interpolazione, ovvero interamente prodotti

mediante sistemi di intelligenza artificiale, relativi a soggetti o eventi politici, di un bollino recante le diciture « CMAI » (contenuto migliorato mediante intelligenza artificiale) o « CPAI » (contenuto prodotto mediante intelligenza artificiale);

c) il monitoraggio della pubblicazione e della diffusione dei contenuti digitali al fine di individuare eventuali ingerenze straniere, anomalie o attività basate sull'uso dell'algoritmo di profilazione e diffusione dei contenuti digitali, con l'obiettivo di:

1) manipolare le informazioni e influenzare l'opinione pubblica;

2) utilizzare illecitamente strumenti di intelligenza artificiale o di profilazione a fini elettorali;

3) esaltare, isolare, aggredire o deridere determinati utenti e contenuti, al fine di polarizzare l'opinione pubblica e alterare la percezione del contesto elettorale;

4) minare la fiducia nelle istituzioni e nei processi democratici attraverso attività di disinformazione quale la diffusione di informazioni non verificate o alterate;

d) promozione di campagne di informazione volte a:

1) sollecitare l'adozione da parte dell'utente di buone pratiche nell'utilizzo dei servizi delle società dell'informazione, in particolare con riguardo al reperimento delle informazioni e dei contenuti, nonché all'utilizzo degli stessi e alle modalità di segnalazione di eventuali tentativi di disinformazione riconducibili a ingerenze straniere;

2) evidenziare la falsità, la manipolazione e l'interpolazione o la produzione con sistemi di intelligenza artificiale dei contenuti digitali di cui alla lettera a) riconducibili ad ingerenze straniere, evidenziando anche l'origine delle relative attività al fine di rendere noti i contenuti

falsificati o distorti in una sezione dedicata della piattaforma digitale;

3) garantire la rettifica dei contenuti di disinformazione promossi o divulgati da soggetti politici, partiti o movimenti politici, attraverso l'obbligo di pubblicazione e mantenimento, sulla piattaforma digitale, del contenuto rettificato mediante apposizione di una banda orizzontale recante la dicitura « Rettificato », all'interno dell'area personale dei soggetti coinvolti nelle relative attività per un periodo corrispondente al doppio del tempo in cui il contenuto di disinformazione è stato promosso o divulgato.

5. Nelle ipotesi di cui al comma 4, lettera c), i comitati di analisi provvedono senza indugio a inibire l'utilizzo dei servizi delle società dell'informazione da parte dei soggetti coinvolti nelle relative attività, trasmettendo entro quarantotto ore all'AGCOM apposita relazione nonché una comunicazione ai soggetti interessati recante le ragioni del provvedimento. Entro ventiquattr'ore dalla ricezione della comunicazione di cui al periodo precedente, i soggetti interessati possono presentare ai comitati di analisi eventuali osservazioni. Se i comitati di analisi non accolgono le osservazioni, i soggetti interessati possono comunque fare ricorso all'AGCOM, che si pronuncia entro trenta giorni dal ricevimento del rapporto di cui al primo periodo.

6. I comitati di analisi riferiscono periodicamente all'AGCOM sulle attività svolte ai sensi del comma 4 e trasmettono alla medesima Autorità una relazione semestrale sulle stesse entro il 31 maggio e il 30 novembre di ciascun anno.

7. L'AGCOM trasmette alle Camere, entro il 30 giugno ed entro il 31 dicembre di ciascun anno, una relazione semestrale di sintesi sulle attività svolte dai comitati di analisi, evidenziando gli eventuali profili di rischio rilevati dai medesimi e ogni eventuale elemento di interesse.

Art. 4.

(Funzioni dell'AGCOM)

1. L'AGCOM vigila sul rispetto delle disposizioni della presente legge. A tal fine realizza un sistema integrato e interoperabile di monitoraggio, quale strumento unico di estrazione di dati e di valutazione del rischio, nonché di accesso a dati di analisi pertinenti, ai fini dell'interlocuzione con le società dell'informazione e della vigilanza nei confronti delle società dell'informazione sottoposte agli obblighi della presente legge, per il tramite dei comitati di analisi.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comitati di analisi trasmettono all'AGCOM una relazione recante l'indicazione delle misure adottate al fine di garantire l'implementazione dello scudo democratico di cui all'articolo 3, nonché i modelli, le modalità e i criteri di verifica approntati.

3. L'AGCOM, entro centoventi giorni dal ricevimento della relazione, valuta la pertinenza e l'adeguatezza delle misure adottate dalle società dell'informazione sottoposta agli obblighi di cui all'articolo 3, indicando le eventuali iniziative correttive e il relativo termine.

4. Qualora l'AGCOM, nei tre mesi antecedenti o successivi a una competizione elettorale ravvisi, per il tramite di almeno un quinto dei comitati di analisi, sulla base delle relazioni di cui all'articolo 3, comma 5, la sussistenza di attività organizzate di disinformazione o di finanziamento e coordinamento di dette attività riconducibili ad ingerenze straniere da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), provvede a trasmettere una relazione informativa alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri.

5. Per quanto di sua competenza, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei

ministri trasmette, altresì, al Presidente del Consiglio e, per il suo tramite, alle Camere, una relazione trimestrale sulle attività di disinformazione riconducibili a ingerenza straniera rilevate nell'ambito della propria attività.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. La mancata adozione delle misure previste dall'articolo 3 è punita con la sanzione amministrativa da 10.000 euro a 10 milioni di euro. I predetti importi sono raddoppiati nel caso in cui l'AGCOM, nell'ambito delle attività di vigilanza, rilevi la mancata operatività dei comitati di analisi o la sussistenza di attività poste in essere dalla società dell'informazione che pregiudichino detta operatività. La medesima sanzione si applica anche ai componenti dei comitati di analisi responsabili di omissioni, inottemperanze e fatti palesemente in contrasto con i doveri derivanti dall'incarico assunto.

2. Chiunque ponga in essere attività di disinformazione riconducibili a ingerenze straniere volte ad alterare le competizioni elettorali e a pregiudicare l'integrità del processo democratico, ovvero contribuisca ad esse, è punito con la sanzione amministrativa da 50.000 euro a 20 milioni di euro, nonché con la reclusione da uno a sei anni. È sempre fatta salva l'azione civile per il risarcimento del danno dei soggetti che abbiano subito un pregiudizio indiretto dalle relative condotte.

3. La sanzione di cui al comma 2 si applica anche alle società dell'informazione che, avendo rilevato le attività di cui al comma al medesimo comma, non abbiano impedito la prosecuzione del reato, ovvero non abbiano ottemperato ai rilievi dei comitati di analisi.

4. Le sanzioni di cui al comma 2 si applicano, nella misura del doppio, nei con-

fronti dei soggetti che abbiano finanziato le attività di disinformazione riconducibili a ingerenze straniere, ovvero a quanti le abbiano poste in essere o abbiano contribuito ad esse ricevendone compensi di natura economica.

5. Si provvede al congelamento dei fondi e delle risorse economiche dei soggetti responsabili dei reati di cui al comma 2, per una durata di sei mesi.

6. I proventi delle sanzioni amministrative irrogate ai sensi dell'articolo 5 sono versati in un apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze e impiegati per il finanziamento delle funzioni e delle remunerazioni degli organi di cui all'articolo 3.

Art. 6.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per le finalità di cui alla presente legge è autorizzata la spesa complessiva di 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, di cui:

a) 20 milioni di euro per garantire l'assolvimento delle funzioni attribuite all'AGCOM ai sensi dell'articolo 4;

b) 20 milioni di euro per fare fronte agli oneri derivanti dal pagamento delle remunerazioni di cui all'articolo 3.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 2 si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

