

IL SISTEMA DI ENFORCEMENT DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI PUBBLICITÀ POLITICA: LE AUTORITÀ COMPETENTI E LE SANZIONI

Enforcement of political advertising rules: competent authorities and sanctions

Carla Acocella *

Abstract (italiano). Il contributo analizza il modello di enforcement della disciplina in materia di pubblicità politica delineato dal Regolamento UE 2024/990, e in particolare il ruolo le autorità competenti sono destinate a esercitare nel quadro del primo, le aree di intervento che le stesse sono chiamate a coprire, e la consistenza dei poteri alle stesse intestati rispetto al paradigma dell'indipendenza e nella cornice della cooperazione con gli altri attori, Stati membri e Commissione europea a vario titolo titolari dei poteri-doveri di vigilanza ed esecuzione del Regolamento.

Abstract (inglese). The paper analyzes the enforcement model of the discipline on political advertising rules laid down EU Regulation 2024/990, with regard to: the role of competent authorities within the framework of Regulation, their areas of intervention; the nature of their powers with respect to the paradigm of independence and in the framework of cooperation with the other actors, Member States and the European Commission, involved in the control and implementation of the Regulation.

Parole chiave Pubblicità politica – Applicazione – Autorità – Cooperazione.

Keywords Political Advertising – Enforcement – Authorities – Cooperation.

SOMMARIO: 1. L'architettura istituzionale del sistema di vigilanza e controllo nel Regolamento sul *political advertising*: interessi pubblici, poteri, autorità competenti. - 2. La questione dell'indipendenza delle autorità competenti. - 3. Il sistema tripartito delle competenze. - 4. La cooperazione. - 5. I poteri e le sanzioni.

1. L'architettura istituzionale del sistema di vigilanza e controllo nel Regolamento sul *political advertising*: interessi pubblici, poteri, autorità competenti.

Le disposizioni contenute nel capo IV del Regolamento UE 2024/900 (si tratta degli articoli 20-26), relativo al "controllo ed esecuzione", restituiscono complessivamente il modello di *enforcement* della disciplina in materia di pubblicità politica affidato, da un lato, al monitoraggio dell'osservanza del medesimo regolamento, dall'altro lato, alla previsione di poteri sanzionatori da attivare nel caso di violazione delle prescrizioni dettate dal Regolamento.

La fisionomia dell'assetto istituzionale disegnato dal Regolamento è determinata dalla individuazione delle autorità competenti – compiuta per una parte già in questa sede, sia in relazione alle autorità nazionali (si veda l'art. 22, par. 1, 2 e 3) che in relazione alla Commissione europea alla quale sono conferiti poteri di esecuzione¹, e demandata per il resto, e in misura qualificante, agli Stati membri in sede di designazione delle autorità nazionali da operare sulla base delle indicazioni dettate dal Regolamento (art. 22, par. 4) – e dall'attribuzione alle autorità dei poteri di *enforcement*², nell'ambito dei quali naturalmente assumono peculiare rilievo i poteri sanzionatori. Tra questi due termini si inseriscono poi ulteriori previsioni che contribuiscono alla garanzia del rispetto della disciplina, sostanziandosi: in obblighi a carico dei prestatori di servizi (si veda, a titolo esemplificativo, quello di designazione di un rappresentante legale – art. 21– per i prestatori non stabiliti nell'UE, ma che offrono servizi di pubblicità politica nell'UE) – che irrobustiscono per così dire la *governance* sotto il profilo soggettivo, considerata la necessità – in relazione all'esempio qui considerato – di designare all'interno di ciascuno Stato membro un'autorità competente alla tenuta dei registri presso i quali è chiamato a registrarsi il rappresentante legale designato; o ancora in obblighi di cooperazione che incombono, oltre che sui prestatori di servizi (art. 21, par. 3)³, principalmente sui soggetti titolari delle competenze individuate, Commissione e autorità nazionali (art. 22, parr. 7, 8 e 9; art. 23), e che si declinano a loro volta in obblighi di segnalazione (art. 23, par. 4 e 5), di informazione (art. 23, par. 3), di comunicazione (art. 23, par. 7), di scambio di informazioni in sede di riunione periodica (art. 22, par. 8); in obblighi di pubblicità (art. 26) gravanti sugli Stati membri, in relazione alle date di elezioni e referendum, e dei rispettivi periodi elettorali – l'adempimento dei quali va riferito alle prescrizioni recate dal Regolamento: «con opportuno riferimento al presente

¹ * Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II, carla.acocella@unina.it. Questo lavoro è destinato al *Liber Amicorum "L'Arte del Dialogo"* in onore del Prof. Salvatore Prisco.

Si vedano il considerando 56 e l'art. 11, par. 4 del Reg. 2024/900/UE sulle competenze di esecuzione della Commissione finalizzate all'adozione di atti di determinazione del formato e del modello delle etichette in modo da garantire l'adeguamento «al mezzo utilizzato» e la coerenza con «i più recenti sviluppi tecnologici e di mercato, della pertinente ricerca scientifica e delle migliori pratiche»; il considerando 59 e l'art. 12, par. 7 in relazione alle competenze di esecuzione volte a determinare il formato e le specifiche tecniche degli avvisi di trasparenza; il considerando 64 e l'art. 13, par. 1 con riguardo alla istituzione e gestione, anche indiretta, di un registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online* e alla determinazione di modalità di funzionamento del medesimo; l'art. 26, par. 2 in relazione alla predisposizione di un portale ad uso degli Stati membri per la comunicazione delle date di elezioni, dei referendum e dei periodi elettorali; al considerando 91 che fa scaturire dalla competenza esclusiva della Commissione sul controllo di conformità al DSA da parte delle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e dei motori di ricerca *online* la necessità di attribuire alla medesima altresì la valutazione della conformità da parte degli stessi attori agli obblighi cui sono sottoposti in relazione al registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online*; ed infine al considerando 110 nel quale figura una previsione di chiusura in relazione alle funzioni di esecuzione della Commissione: «È opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione del presente regolamento, come ivi specificato». Per l'attività della Commissione di elaborazione ed emanazione di orientamenti, ascrivibile alla funzione regolatoria, si rinvia alle considerazioni svolte *infra*.

² Sul punto, infatti, si veda già l'art. 22, par. 5 del Reg. 2024/900/UE che elenca una serie di poteri intestati alle autorità competenti designate dagli Stati membri ai sensi del paragrafo precedente.

³ Tra le disposizioni complessivamente riferite al rappresentante legale, quella recata dal par. 3, dell'art. 21, appare «di chiusura» nel prescrivere l'idoneità, dei poteri e delle risorse intestate al primo, a «garantire una cooperazione efficace e tempestiva con le autorità nazionali competenti» e con la Commissione.

regolamento» – ai quali vanno correlati obblighi imposti alla Commissione europea al fine della predisposizione di un portale, accessibile al pubblico, utile alle comunicazioni rilevanti da parte degli SM; infine, in facoltà riconosciute ai singoli (si veda il diritto di presentazione di un reclamo ai sensi dell'art. 24).

La stretta correlazione tra poteri (e naturalmente autorità destinatarie del relativo conferimento) e interessi pubblici alla cui cura è finalizzata l'attribuzione dei primi e funzionalizzato l'esercizio dei medesimi – secondo uno schema binario⁴ sulla cui solidità⁵ si ritiene di non poter indugiare in questa sede – induce a svolgere qualche preliminare, ancorché estremamente sintetica, notazione sulla identità degli interessi che si muovono in questa area di disciplina. Nella prospettiva di individuare i beni giuridici che giustificano la perimetrazione delle responsabilità pubbliche operata dal Regolamento, e per semplificare in maniera estrema sul punto, la filiera che è possibile ricostruire intorno alle attività di «preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione o diffusione, con qualsiasi mezzo, di un messaggio» riconoscibile come servizio di pubblicità politica e/o servizio connesso – in quanto operato «a favore o per conto di un attore politico, salvo se di natura meramente privata o meramente commerciale», o inteso a «influenzare l'esito di un'elezione o referendum, un comportamento di voto o un processo legislativo o regolamentare»⁶ – finisce col porsi in dialogo, e quindi anche in potenziale collisione, con almeno due ordini di libertà e diritti, quelli che fanno capo agli utenti dei servizi in questione, e quelli intestati ai prestatori dei servizi di pubblicità politica. Ciò consente di individuare essenzialmente due questioni.

La prima è quella della tutela dei diritti dei “destinatari” dei messaggi di pubblicità politica, almeno in una duplice prospettiva: nella misura in cui tali messaggi possano incidere su libertà di espressione variamente condizionanti il tasso di democraticità della società⁷, e siano riferibili perciò a pretese che si muovono, come tipicamente accade nelle

⁴ Basti il riferimento alla considerazione che i profili relativi alla giuridicizzazione del potere pubblico e alla individuazione degli interessi «sono interconnessi perché i poteri esistono per soddisfare gli interessi e gli interessi sono a soddisfazione necessaria solo in quanto esistono poteri e organizzazioni in grado di soddisfarli»: G.P. ROSSI, *Potere amministrativo e interessi a soddisfazione necessaria. Crisi e nuove prospettive del diritto amministrativo*, Torino, 2011, 1; dello stesso A., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010. Sulla vocazione della P.A. a porsi come strumento di “cura di interessi”, M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2014.

⁵ Solidità non travolta dal carattere discusso della pregnanza teorica e dogmatica della nozione di funzione amministrativa. Ricostruisce il dibattito sulla funzione amministrativa e il problema della relativa definizione, di recente A. ZITO, *La funzione amministrativa nella riflessione giuridica: una nozione meramente descrittiva o connotativa?*, in *Ceridap*, 22.4.2024, al quale si rinvia anche per i riferimenti bibliografici, limitando qui i riferimenti in argomento a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1970, 443; F. BENVENUTI, *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1988, ora in, F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vol. V, Milano, *Vita e Pensiero*, 2005, p. 4081 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950. Sulle tendenze trasformative che hanno coinvolto l'esercizio della funzione amministrativa, in specie per effetto degli sconfinamenti di funzioni “altre” rispetto alla prima – legislazione, giurisdizione, autonomia privata – si veda F. LIGUORI, *L'azione amministrativa. Argomenti e questioni*, Napoli, 2023.

⁶ Cfr. considerando 16, 24 del Reg. 2024/900/UE, nonché l'art. 1, par. 2 e l'art. 3, par. 1, num. 2).

⁷ Nella Proposta della Commissione europea di regolamento relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, COM(2021) 731 final, del 25.11.2021 è ricorrente il riferimento allo svolgimento di un «processo democratico equo e aperto» come obiettivo da garantire attraverso l'intervento di armonizzazione promosso col Regolamento. Sul tema dell'incidenza dei fenomeni di cui si discute sulle libertà di espressione v. M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi “spazi pubblici” e “poteri privati”*. *Spunti di*

dinamiche elettorali, nel quadro dei processi di formazione di un'opinione pubblica libera, pluralistica⁸, consapevole, e che corrispondono a posizioni giuridiche a loro volta funzionali all'esercizio di diritti politici, quali per esempio i diritti di elettorato attivo⁹; nonché rispetto alla eventualità che la fornitura dei servizi di pubblicità politica, nella misura in cui implichi il trattamento di dati personali degli utenti dei servizi, collida con la disciplina posta a presidio di tali dati¹⁰. Con lo sguardo rivolto a questo primo ordine di pretese e al rischio di una loro possibile compromissione, sono da leggere gli obiettivi che il Regolamento annuncia di perseguire rispetto alla tutela «dei diritti» e delle «libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto alla vita privata e la protezione dei dati personali»¹¹, nonché gli obblighi strumentali ad assicurare la trasparenza dei contenuti del messaggio in ordine alla funzione promozionale che esso svolge rispetto ad un candidato, a un partito (dunque gli obblighi di trasparenza e quelli relativi al dovere di diligenza correlati), nonché in ordine alla natura remunerativa della pubblicità politica, ossia alla configurabilità della stessa in termini di servizio a pagamento.

La seconda questione posta dalle dinamiche di pubblicità politica è legata alla protezione dei diritti dei prestatori di servizi quali operatori che si muovono in uno spazio economico¹², in particolare rispetto al rischio che la previsione, frammentaria e disomogenea nei diversi Stati membri, di obblighi conformativi a carico dei primi – a tutela degli interessi di cui si è detto sopra in sintesi, ossia a protezione di diritti fondamentali degli utenti – possa risolversi in un ostacolo all'esercizio delle libertà economiche fondamentali di circolazione. Questa seconda categoria di pretese sottende, infatti, l'obiettivo perseguito dal Regolamento, di «contribuire al corretto funzionamento del mercato interno della pubblicità politica e servizi

comparazione, in *Riv. it. informatica e diritto*, 2/2021; S. THOBANI, *L'esclusione da facebook tra lesione della libertà di espressione e diniego di accesso al mercato*, in *Persona e Mercato*, 2021/2, 426 ss.; G.E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, 1/2023, 41 ss.; R. NIRO, *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolazione: note ri-costruttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, 1369 ss.

⁸ Sul pluralismo, senza pretese di esaustività: F. ABBONDANTE, S. PRISCO (a cura di), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Napoli, 2015; S. PRISCO, *La laicità come apertura al dialogo critico nel rispetto delle identità culturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21/2021; A. MANGANELLI, *Piattaforme digitali e social network, fra pluralità degli ordinamenti, pluralismo informativo e potere di mercato*, in *Giur. cost.*, 2/2023, 883 ss.; M. MANETTI, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1 ss.; G. AVANZINI, *Sistemi di assegnazione delle frequenze radio-televisive tra valorizzazione economica e tutela del pluralismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 2013, 317 ss.

⁹ Con riguardo a tali profili cfr. S. PRISCO, *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*. Atti del Convegno di studi del Dipartimento di giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II, 13 aprile 2018, Firenze, 2019; S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 2/2021.

¹⁰ A questo proposito ci si riferisce anzitutto alla possibilità che le «tecniche di *targeting* e consegna del messaggio pubblicitario» comportino «il trattamento di dati personali nel contesto della fornitura di pubblicità politica *online*» (art. 1, par. 1, lett. b); nonché art. 19, par. 1; considerando 6, Reg. 2024/900/UE).

¹¹ Cfr. Reg. 2024/900/UE, art. 1, par. 4, lett. b).

¹² Sul punto M. AVVISATI, Rubrica AGCOM, 2/2024, in <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/agcm-agcom-anac-garante-privacy/4631-osf-2-2024-agcom> segnala «In questo contesto, poiché i servizi di pubblicità politica sono, a tutti gli effetti, “servizi” ai sensi dell'articolo 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, come tali, godono delle libertà fondamentali previste dal Trattato, in particolare la libertà di stabilimento ... e la libera circolazione dei servizi».

connessi»¹³. Questo dato, nel segnalare il rapporto fisiologicamente contrappositivo tra diritti fondamentali del primo ordine e libertà fondamentali del secondo ordine – è sufficiente a individuare come *target* dell’armonizzazione che il Regolamento si propone di attuare¹⁴, oltre al corretto funzionamento del mercato interno (neutralizzando i possibili fattori di alterazione della parità di condizioni alle quali si prestano i servizi pubblicitari in questione), la garanzia di ulteriori e diverse libertà fondamentali, in definitiva, dunque, il bilanciamento tra i due ordini di finalità. All’armonizzazione delle regole tese a garantire un «livello elevato di trasparenza dei servizi di pubblicità politica», condotta sulla base dell’art. 114 *tfue*, si affianca, non a caso, quella che riguarda specificamente le regole tese a disciplinare le tecniche di *targeting* e consegna dei messaggi implicanti il trattamento di dati personali, la quale è basata sull’art. 16 *tfue*, che appunto si riferisce alla disciplina della protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale e alla circolazione di tali dati, cioè a dire che la già esistente armonizzazione delle disposizioni relative a questo particolare sotto-sistema¹⁵ merita di essere estesa in relazione ai profili di trattamento dei dati, non considerati per il passato, comportati da attività di pubblicità politica.

Sulla questione della selezione degli interessi pubblici da soddisfare, decisiva per la conseguente delineazione del sistema di *governance*, il Regolamento si pone del resto lungo una linea di continuità con la prospettiva esibita dal *Digital Service Act*, rappresentata dalla finalizzazione dell’armonizzazione alla protezione di valori condivisi nel progetto europeo (per tutti la creazione di un «ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile»¹⁶) e dei diritti fondamentali in cui si considerassero incorporati tali valori (a titolo esemplificativo quello alla dignità della persona fisica, quello alla riservatezza dei consumatori, etc..) e al contempo alla protezione del mercato interno.

E’ evidente che l’esigenza stessa di armonizzare nel senso indicato – ossia promuovendo un elevato grado di uniformità delle previsioni dettate dal Regolamento, come confermato anzitutto dalla scelta (coerente con l’approccio eletto con il DSA¹⁷) dello strumento

¹³ Cfr. Reg. 2024/900/UE, art. 1, par. 4, lett. a). Si veda anche il considerando 11 del Regolamento, a mente del quale «è opportuno ... prevenire ... divergenze che ostacolano la libera circolazione dei servizi connessi nel mercato interno, stabilendo norme armonizzate sulla fornitura di servizi di pubblicità politica, anche sulla trasparenza e i relativi obblighi relativi al dovere di diligenza».

¹⁴ Cfr. Reg. 2024/900/UE, considerando 12: «La piena armonizzazione degli obblighi di trasparenza e dei relativi obblighi relativi al dovere di diligenza connessi alla pubblicità politica aumenta la certezza del diritto e riduce la frammentazione degli obblighi cui sono soggetti i prestatori di servizi in ambito di pubblicità politica».

¹⁵ Cfr. Regolamento 2016/679/UE del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

¹⁶ O. POLLICINO, F. PAOLUCCI, *Oggetto della norma e ambito di applicazione*, in R. TRAINA CHIARINI, O. POLLICINO, F. PAOLUCCI (a cura di), *Guida pratica al Digital Service Act*, Milano, 2024, 5.

¹⁷ Sul punto vale la considerazione, riferita alla scelta del regolamento «al posto della direttiva» per recare la disciplina in materia di servizi digitali, che essa «segna un importante cambio di passo dell’UE nel garantire una protezione uniforme dei diritti e degli obblighi per le imprese e i consumatori in tutto il mercato interno», in particolare rispetto all’obiettivo di fugare il rischio che si producesse una «frammentazione giuridica ed economica» all’esito del recepimento della disciplina negli ordinamenti giuridici nazionali, della quale si era, per esempio, fatto esperienza con l’attuazione delle disposizioni della Direttiva E-Commerce: O. POLLICINO, F. PAOLUCCI, *Oggetto della norma e ambito di applicazione*, cit., 3. Sul collegamento tra la veste regolamentare e l’esigenza di “uniformità disciplinare euro-unitaria” si veda E.M. TRIPODI, *Le Autorità competenti, i Coordinatori nazionali dei servizi digitali e il Comitato europeo per i servizi digitali. Brevi note*, in *Dir. di*

regolamentare in luogo di quello della Direttiva, dall'indicazione dell'art. 114 tfue quale base giuridica dell'intervento di armonizzazione¹⁸, oltre che dalla previsione dell'incompatibilità col Regolamento di qualsiasi misura statale in materia di trasparenza divergente con quelle ivi dettate, indipendentemente dalla circostanza che essa si riveli più o meno rigida delle seconde¹⁹ – pone, oltre al tradizionale nodo della interlocuzione tra Unione europea e realtà ordinamentali nazionali²⁰, e del margine accordato ai secondi nella disciplina del comparto riguardato dai tentativi di armonizzazione, più in generale il tema dell'accettabilità e sostenibilità dei vincoli (il complesso degli obblighi disciplinati dal Regolamento e quindi dei costi di *compliance*²¹) imposti ai prestatori di servizi di pubblicità politica e quindi la questione della loro proporzionalità. Su questo profilo influisce con evidenza la latitudine della nozione stessa di pubblicità politica e di servizio di pubblicità politica, e dunque l'ampiezza dell'ambito applicativo della disciplina restrittiva di cui si discute. La delineazione del sistema di *governance* ripropone dunque la tradizionale e delicata questione relativa all'esigenza di tenere in equilibrio regolazione e prerogative dei singoli/delle imprese, e in sostanza di dosare presenza e intervento pubblico con capacità autoregolatrice e

internet, 1/2023, 57 ss., 58.

¹⁸ Il già citato considerando 11 del Reg. 2024/900/UE prevede infatti che le «norme armonizzate sulla fornitura di servizi di pubblicità politica, anche sulla trasparenza e i relativi obblighi relativi al dovere di diligenza» sono stabilite «sulla base dell'articolo 114 TFUE». Sul punto, sempre con riguardo alle implicazioni della indicazione dell'art. 114 tfue quale fondamento dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali sui servizi digitali, in particolare in termini di uniformazione delle procedure ad un modello rivelatosi «efficace per tutelare la concorrenza», si veda A. CONTALDO, *Il DSA e le competenze della Commissione europea sulla stregua della procedura anticoncorrenziale e la scelta del "ne bis in idem"*, in *Dir. di internet*, 1/2023, 73 ss., spec. 74.

¹⁹ L'art. 4 del Reg. 2024/990/UE dispone infatti che «Gli Stati membri non mantengono né introducono per motivi di trasparenza della pubblicità politica disposizioni o misure divergenti da quelle stabilite nel presente regolamento» senza individuare un livello minimo di regolamentazione auspicato.

²⁰ Ad essere richiamata come fondamento dell'intervento di armonizzazione recato dal Regolamento, è, infatti, accanto all'art. 114 tfue, anche l'art. 5 tue. A tal proposito secondo il considerando 112 «Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire contribuire al corretto funzionamento del mercato interno della pubblicità politica ... non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

²¹ Del resto la considerazione (v. considerando 10 del Reg. 2024/900/UE) dei «costi di conformità connessi alla preparazione, collocazione, promozione, pubblicazione, consegna o diffusione di pubblicità politica in più Stati membri», come ostacolo alla offerta di servizi, in particolare da parte di piccoli operatori (microimprese e piccole e medie imprese), in situazioni transfrontaliere, nel suggerire l'opportunità di armonizzare la disciplina dei medesimi al fine di contenerli, non significa escludere la presenza di limitazioni dei diritti di impresa (nel caso di pubblicità politica, obblighi di trasparenza e obblighi relativi al dovere di diligenza, per esempio) in un contesto armonizzato.

autocorrettive²² delle dinamiche di esercizio delle libertà²³ fondamentali, in particolari economiche.

2. La questione dell'indipendenza delle autorità competenti.

La circostanza che le accennate scelte di bilanciamento siano operate sul piano normativo, e in particolare nella sede della legislazione eurounitaria, che ha sul punto disegnato una trama di prerogative e obblighi nel senso sopra richiamato, ha implicazioni dirette sulla fisionomia dei poteri attribuiti alle autorità competenti. Le funzioni intestate sono cioè in misura qualificante, più che funzioni di amministrazione attiva, essenzialmente funzioni di vigilanza e di controllo sull'osservanza del sistema di regole disegnato nel Regolamento, in un quadro che ben si sposa con il collaudato paradigma di amministrazione indipendente²⁴. Al di là della natura composita del modello – a partire dall'ampiezza dello spettro semantico ascrivito all'attributo dell'indipendenza – e dunque al netto delle principali varianti che è possibile identificare nell'ambito di tale paradigma – essenzialmente quella fondata sulla sostanza propriamente amministrativa riconosciuta alle funzioni svolte da tali autorità²⁵, e quella che valorizza, piuttosto, la natura arbitrale (di aggiudicazione e di risoluzione delle controversie) o comunque non discrezionale delle funzioni²⁶ – può con buona

²² Sempre nella Proposta di regolamento, COM(2021) 731 citata si legge che «la crescita complessiva e l'aumento particolarmente rilevante dei servizi *online* a fronte di una normativa frammentaria e dall'esecuzione difforme hanno suscitato dubbi sulla capacità del mercato interno di fornire una pubblicità politica i cui standard di trasparenza siano sufficientemente elevati da garantire un processo democratico equo e aperto in tutti gli Stati membri».

²³ Anche quello del dosaggio tra intervento pubblico ed esercizio delle libertà private è un tradizionale problema con cui si misura la giuspubblicistica: L. TORCHIA, *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, 2017, 14: «La sfera della responsabilità pubblica non è mai definita una volta per tutte e, anzi, funge nella maggior parte degli ordinamenti, come una sorta di 'strumento residuale', al quale si ricorre ogniquale volta il compito da affrontare sia al di là della capacità dei singoli, delle imprese o comunque del settore privato nel suo complesso». In tema la letteratura è sterminata: senza pretese di esaustività si rinvia a F. LIGUORI, *Libertà economiche e funzione amministrativa*, in F. LIGUORI, *La funzione amministrativa. Aspetti di una trasformazione*, Napoli, 2013, 89 ss.; F. LIGUORI, *La lunga strada storta: dalle autorizzazioni amministrative alla nuova s.c.i.a.*, in F. LIGUORI, *Liberalizzazione diritto comune responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, Napoli, 2019, 11 ss.; F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, 357 ss.; S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1 ss..

²⁴ Non a caso la già citata norma di diritto primario che prefigura l'intervento del legislatore europeo in materia di dati personali (art. 16 tfue) puntualizza che «il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti».

²⁵ In questo senso si veda per tutti A. POLICE, *Il potere discrezionale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in C. RABITTI BEDOGNI, P. BARUCCI (a cura di), *20 anni di antitrust: l'evoluzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, I, Torino, 2010, 371 ss., e già ID., *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007.

²⁶ In tema si veda M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, 96. Escludono che le autorità amministrative indipendenti esercitino poteri veramente discrezionali S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 265 ss.; L. TORCHIA, *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. CASSESE - C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, 63; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione indipendente dei mercati*, Torino, 2019, spec. 31 ss. Sul punto, riferendosi alla garanzia della concorrenza, osserva A. LALLI, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, Napoli, 2008, 420 ss. che il potere pubblico è «lo strumento per garantire che» l'attività economica «sia svolta appunto nel rispetto delle regole», di guisa che al potere pubblico viene affidato «il controllo sul rispetto delle regole» ... «la pre-definizione da parte della legge dei divieti, la posizione funzionale

approssimazione ritenersi che i compiti attribuiti alle “autorità competenti” non siano propriamente ponderativi²⁷. Convergono in questa direzione anzitutto le indicazioni ricavabili dalla lettura dei considerando 90 e seguenti del Regolamento in commento che, nel prefigurare la necessità di «affidare ad autorità di controllo l’incarico di monitorare e far rispettare le norme pertinenti», conserva a vantaggio degli Stati membri la facoltà di designare «autorità giudiziarie o amministrative nazionali»²⁸, tenendo tuttavia ferma l’esigenza di individuare autorità «imparziali, strutturalmente indipendenti da interventi esterni o pressioni politiche», oltre che provviste di «poteri adeguati per monitorare efficacemente e prendere i provvedimenti necessari a garantire il rispetto del presente regolamento, in particolare degli obblighi di etichettatura e di trasparenza ivi previsti»²⁹. Ora, come si chiarirà a breve, le disposizioni contenute nel Regolamento prefigurano un triplice area di competenza: quella che intreccia i poteri di controllo già attribuiti in forza della disciplina in materia di protezione dei dati personali (Reg. UE 2016/697)³⁰; quella che intercetta i poteri attribuiti per l’applicazione della disciplina sui servizi intermediari *online* (Reg. UE 2022/2065)³¹; ed infine quella che riguarda i profili dell’attività di pubblicità politica che, considerate le interferenze di cui sopra, non risultano coperti dall’esercizio delle funzioni affidate ed esercitate, all’interno degli Stati membri, dalle autorità competenti per l’applicazione delle due discipline richiamate, in materia di servizi digitali e di dati personali. Non a caso, dunque, la puntualizzazione in ordine ai requisiti di indipendenza strutturale e imparzialità funzionale interviene con segnato riguardo alle autorità che verranno designate negli Stati membri per l’*enforcement* delle disposizioni dettate da questo Regolamento, essendo l’indipendenza declinata, per i comparti dei dati personali e dei servizi digitali, per *relationem* in forza del rinvio alle scelte operate in quelle sedi, guidate come noto da indicazioni del legislatore europeo in relazione al profilo della indipendenza non del tutto

di qualificata indipendenza dell’amministrazione chiamata ad applicare le regole di concorrenza e le peculiari modalità di svolgimento della sua attività ... sono elementi che tutti convergono coerentemente nel definire una speciale garanzia delle posizioni giuridiche connesse con la disciplina della concorrenza» che pertanto «attingono alla pienezza del diritto soggettivo». All’autorità antitrust non si chiederebbe «nulla di più e nulla di meno di quanto non si chieda ad un giudice chiamato ad accertare il superamento dei confini posti dall’*agere licere*» ... «troppo spesso si confonde la particolare complessità dell’attività interpretativa e di sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta prevista dalla norma, che innegabilmente connota le regole di concorrenza, con l’esercizio di vera discrezionalità amministrativa».

²⁷ Anche sulle categorie implicate dalla distinzione cui si sta facendo riferimento (ponderativo/non ponderativo) non è possibile soffermarsi. In tema si rinvia al recente studio di A. MOLITERNI, *Discrezionalità amministrativa e separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2023, 393 ss.

²⁸ Questa indicazione si legge nel considerando 90 del Reg. 2024/900/UE.

²⁹ Cfr. il considerando 92 del Reg. 2024/900/UE.

³⁰ Cfr. il considerando 92 del Reg. 2024/900/UE: «Gli Stati membri dovrebbero designare autorità competenti per il controllo di quegli aspetti del presente regolamento che non rientrano tra le competenze delle autorità di controllo di cui ai regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 affinché controllino e facciano rispettare le pertinenti norme».

³¹ Cfr. il considerando 91 del Reg. 2024/900/UE: «Ai fini del controllo dei servizi intermediari *online* a norma del presente regolamento, gli Stati membri dovrebbero designare autorità competenti a tal fine e assicurare che il controllo che quelle esercitano sia coerente con il controllo delle autorità competenti designate a norma dell’articolo 49 del regolamento (UE) 2022/2065».

assimilabili tra loro³². Nel quadro della disciplina sul trattamento dei dati personali, in considerazione del peculiare spessore delle situazioni giuridiche soggettive chiamate in causa, vi sono indicazioni prescrittive sulla indipendenza dell' "autorità di controllo" da istituire negli Stati membri ai sensi dell'art. 51 del Reg. UE 2016/679³³, e sono ad ogni modo assai diffusi i riferimenti alla qualificazione in senso indipendente delle stesse autorità. Le indicazioni del DSA riferite alle autorità competenti per la sua applicazione sono finalizzate ad orientare le scelte ordinamentali nazionali conformative delle funzioni (di vigilanza ed esecuzione del regolamento³⁴) da affidare alle medesime intorno ad alcune essenziali finalità, tra cui la necessità di «garantire l'efficacia dei diritti e degli obblighi stabiliti dal ... regolamento e il conseguimento dei suoi obiettivi»³⁵; la disponibilità di mezzi adeguati (in termini di risorse economiche, e umane) allo svolgimento dei detti compiti di vigilanza³⁶. Sebbene più arioso appia sul punto il tenore testuale del DSA³⁷, nello stesso compaiono notazioni specificamente volte a connotare il requisito dell'indipendenza³⁸, e complessivamente in linea con i traguardi raggiunti sul piano più generale nel percorso di ricomposizione degli elementi di legittimazione delle autorità intorno a meccanismi di *accountability* e di assoggettabilità a dinamiche di controllo (si pensi al tema della

³² Oltre alle disposizioni già richiamate, si veda, per i dati personali, l'*incipit* del considerando 94 del Reg. UE 2024/900: «Le autorità di controllo indipendenti di cui al regolamento (UE) 2016/679 dovrebbero essere sostenute ad avvalersi pienamente dei poteri loro conferiti da tale regolamento per garantire la protezione dei dati personali prevista dal presente regolamento, anche nell'ambito della procedura di cooperazione, del meccanismo di coerenza e, in particolare, della procedura d'urgenza».

³³ Cfr. art. 4, par. 1, num. 21), Reg. UE 2016/679. Cfr. poi l'art. 51 citato a mente del quale: «Ogni Stato membro dispone che una o più autorità pubbliche indipendenti siano incaricate di sorvegliare l'applicazione del presente regolamento al fine di tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al trattamento e di agevolare la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione (l' "autorità di controllo"); nonché l'art. 52 sulla "Indipendenza", e l'art. 53 sulle «Condizioni generali per i membri dell'autorità di controllo».

³⁴ Cfr. l'art. 49 del Reg. UE 2022/2065.

³⁵ Cfr. considerando 111 del Reg. UE 2022/2065.

³⁶ Cfr. considerando 111 del Reg. UE 2022/2065 cit.

³⁷ Segnala la diversità di registro utilizzato nei due casi E.M. TRIPODI, *Le Autorità competenti, i Coordinatori nazionali dei servizi digitali e il Comitato europeo per i servizi digitali. Brevi note*, cit., 57, per il quale il DSA lascia prefigurare una «costellazione di soggetti pubblici (non necessariamente nelle vesti di autorità amministrative indipendenti) che collaborano, dall'ottica specialistica da ciascuna di esse presidiata, per l'applicazione del DSA».

³⁸ Cfr. infatti il considerando 112 del Reg. UE 2022/2065 ai sensi del quale «le autorità competenti designate a norma del presente regolamento dovrebbero inoltre agire in piena indipendenza da enti privati e pubblici, senza obbligo o possibilità di sollecitare o ricevere istruzioni, anche dai governi, e fatti salvi gli specifici doveri di cooperazione con le altre autorità competenti, i coordinatori dei servizi digitali, il comitato e la Commissione. D'altro canto, l'indipendenza di tali autorità non dovrebbe significare che esse non possano essere soggette, conformemente alle costituzioni nazionali e senza compromettere il conseguimento degli obiettivi del presente regolamento, a proporzionati meccanismi di assunzione della responsabilità riguardo alle attività generali del coordinatore dei servizi digitali, quali le loro spese finanziarie o la comunicazione ai parlamenti nazionali. Il requisito di indipendenza non dovrebbe inoltre impedire l'esercizio del controllo giurisdizionale oppure la possibilità di consultare altre autorità nazionali o di procedere a periodici scambi di opinioni con esse, comprese le autorità di contrasto, le autorità di gestione delle crisi o le autorità di tutela dei consumatori, ove opportuno, al fine di informarsi reciprocamente in merito alle indagini in corso, senza compromettere l'esercizio dei rispettivi poteri». Si veda infine il riferimento operato nell'art. 50 del Reg. UE 2022/2065, «prescrizioni relative ai coordinatori dei servizi digitali», alla imparzialità nello svolgimento delle relative funzioni, e alla autonomia finanziaria come fattore incidente sulla variabile della indipendenza funzionale.

sottoposizione delle relative decisioni ad un sindacato incisivo)³⁹. In coerenza con l'esigenza di copertura "residuale" dei profili disciplinati in materia di pubblicità politica espressa nel considerando 92, l'art. 22, paragrafo 4 del Regolamento in commento dispone che «ogni Stato membro designa una o più autorità competenti incaricate dell'applicazione e dell'esecuzione degli aspetti del presente regolamento non contemplati» dalle disposizioni di rinvio alle discipline in materia rispettivamente di trattamento dei dati personali e di servizi intermediari, e che le autorità così designate debbano godere «strutturalmente di piena indipendenza sia dal settore che da qualsiasi intervento esterno o pressione politica», in modo da monitorare efficacemente e adottare le misure necessarie e proporzionate a garantire la vigilanza, il rispetto e l'applicazione della disciplina in parola.

3. Il sistema tripartito delle competenze.

Come si è avuto modo di accennare, il regolamento in materia di pubblicità politica consente di individuare tre distinte aree di competenza, che a loro volta corrispondono a tre possibili fattispecie di applicazione delle disposizioni rilevanti in materia di pubblicità politica. Di queste si occupano rispettivamente: i paragrafi 1 e 2 (congiuntamente) dell'art. 22, in relazione al settore dei dati personali; il paragrafo 3 per il comparto dei servizi intermediari ai sensi del DSA; ed infine il paragrafo 4 per gli aspetti non coperti dai primi due.

Il primo ordine di fattispecie è dato dalle occasioni di impiego di tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario ai fini e nell'ambito della pubblicità politica *online* che comportano il trattamento dei dati personali⁴⁰, e che radicano perciò la competenza delle autorità designate (ai sensi del già citato art. 51 del GDPR) o del Garante europeo della protezione dei dati (di cui all'art. 52 del Reg. UE 2018/1725) a verificare il rispetto degli obblighi specifici e degli obblighi di trasparenza addizionali dettati rispettivamente dagli articoli 18⁴¹ e 19⁴² del regolamento in materia di pubblicità politica. A questo fine quest'ultimo si preoccupa di rinviare ai poteri attribuiti a tali autorità rispettivamente dall'art. 58 del GDPR⁴³ e dall'art. 58 del Reg. UE 2018/1725⁴⁴, che nel complesso sono poteri di indagine, poteri correttivi, poteri autorizzativi e consultivi; poteri di azione dinanzi alla Corte di

³⁹ Si veda infatti il riferimento operato nel citato considerando 112 alla indipendenza come elemento non preclusivo del controllo giurisdizionale sull'attività delle autorità competenti. La riflessione intorno a strumenti di legittimazione delle autorità indipendenti, ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente rinvenuti nel circuito dell'indirizzo politico-amministrativo è amplissima: ci si limita pertanto a rinviare sul punto a F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, 2000, Bologna: sulla funzione compensatrice della legalità procedurale, per esempio, sia consentito rinviare a C. ACOCELLA, *Poteri indipendenti e dimensioni della legalità. Le prospettive di sostenibilità dell'implicito nell'esperienza delle autorità amministrative indipendenti*, in C. ACOCELLA (a cura di), *Autorità Indipendenti. Funzioni e rapporti*, Napoli, 2022, 11-80, anche per le indicazioni bibliografiche ivi contenute. Sul tema, anch'esso assai indagato, del sindacato sugli atti delle autorità indipendenti si veda D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; F. LIGUORI, *Le valutazioni tecniche delle autorità indipendenti e il giudice amministrativo*, in C. ACOCELLA (a cura di), *Autorità Indipendenti. Funzioni e rapporti*, cit., 231 ss.; F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale*, Torino, 2007.

⁴⁰ Cfr. art. 18 Reg. UE 2024/990.

⁴¹ L'art. 18 del Reg. UE 2024/900 è relativo agli «Obblighi specifici in materia di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica *online*».

⁴² L'art. 19 del Reg. UE 2024/900 è relativo agli «Obblighi di trasparenza addizionali in materia di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica *online*».

giustizia UE, e sono assoggettati alla garanzia del controllo giurisdizionale delle funzioni esercitate. L'esercizio dei poteri di controllo dell'attività di pubblicità politica (*targeting* e consegna dei messaggi) da parte delle autorità competenti in materia di protezione dei dati personali per i profili intercettati dalla disciplina recata dal regolamento 2024/900 viene assistito dalla previsione del possibile intervento del Comitato europeo per la protezione dei dati attraverso l'emanazione di orientamenti, funzionali a consentire di valutare la conformità ai requisiti del Regolamento delle condotte oggetto di osservazione, e dunque nel quadro di una regolazione tecnica del settore nella forma di *soft law*⁴⁵.

Un secondo ordine di ipotesi riguarda gli obblighi disciplinati dagli articoli da 7 a 17 e dall'art. 21 del regolamento in commento – ossia obblighi (informativi) funzionali alla individuazione dei servizi di pubblicità politica⁴⁶; alla identificazione dei messaggi di pubblicità politica⁴⁷; alla conservazione delle informazioni rilevanti raccolte nell'ambito dei servizi richiesti⁴⁸; obblighi incombenti sui prestatori di servizi di trasmissione delle informazioni rilevanti agli editori di pubblicità politica⁴⁹, nonché delle informazioni richieste dalle autorità nazionali competenti⁵⁰ o dai soggetti interessati “qualificati”, ossia ascrivibili alle categorie indicate dal Regolamento⁵¹; obblighi di etichettatura e di trasparenza dei messaggi, in particolare quelli concernenti l'avviso di trasparenza⁵²; obblighi relativi alla tenuta e alla gestione di un registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online*⁵³, nonché di accessibilità dei messaggi pubblicitari⁵⁴; obblighi di informazione a carico degli

⁴³ L'articolo disciplina i poteri delle autorità preposte al controllo dell'osservanza delle disposizioni dettate dal GDPR.

⁴⁴ L'articolo disciplina i poteri attribuiti al Garante europeo della protezione dei dati.

⁴⁵ Sulle differenze tra gli approcci di regolazione del mercato digitale basati sulla self-regulation e sull'hard-law si veda A. SIMONCINI, *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2022, 1031; O. POLLICINO, *I codici di condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione online*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2022, 1051; L. PARONA, *Prospettive europee e internazionali di regolazione dell'intelligenza artificiale tra principi etici, soft law e self regulation*, in *Riv. reg. mercati*, 2020, 70; G. FINOCCHIARO, *La regolazione dell'intelligenza artificiale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2022, 1085; L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2022, 1101 ss.

⁴⁶ Cfr. l'art. 7 del Reg. UE 2024/900.

⁴⁷ Cfr. l'art. 8 del Reg. UE 2024/900.

⁴⁸ Obblighi incombenti sui prestatori di servizi ai sensi dell'art. 9 del Reg. UE 2024/900.

⁴⁹ Cfr. l'art. 10 del Reg. UE 2024/900.

⁵⁰ Cfr. l'art. 16 del Reg. UE 2024/900.

⁵¹ In particolare l'art. 17, par. 2 del Reg. UE 2024/900, nel richiedere che i soggetti interessati presentino il requisito dell'indipendenza «da interessi commerciali», annovera tra i primi: i «ricercatori abilitati ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 8, del regolamento (UE) 2022/2065; i membri di un'organizzazione della società civile i cui obiettivi statuari sono proteggere e promuovere l'interesse pubblico, autorizzata a norma del diritto nazionale o dell'Unione; gli attori politici; gli osservatori elettorali nazionali o internazionali riconosciuti in uno Stato membro; oppure i giornalisti».

⁵² Cfr. l'art. 11 e 12 del Reg. UE 2024/900.

⁵³ Cfr. l'art. 13, par. 1 del Reg. UE 2024/900 a mente del quale «La Commissione istituisce e assicura, direttamente o affidando tale responsabilità a un'autorità di gestione, la gestione di un registro europeo dei messaggi di pubblicità politica *online* (“registro europeo”), che è un registro pubblico di tutti i messaggi di pubblicità politica *online* pubblicati nell'Unione o diretti a cittadini o residenti dell'Unione».

⁵⁴ L'art. 13, par. 2 del Reg. UE 2024/900 prevede che «Gli editori di pubblicità politica che sono piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi provvedono affinché ciascun messaggio di pubblicità politica ... sia reso disponibile in un registro, ai sensi dell'articolo 39 del

editori di pubblicità politica funzionali alla ricostruzione del valore delle prestazioni fornite⁵⁵; obblighi di predisposizione di meccanismi finalizzati a consentire l'esercizio delle facoltà di segnalazione dei messaggi di pubblicità politica non conformi alla disciplina in parola⁵⁶; ed infine obblighi a carico dei prestatori, che offrono servizi nell'UE non essendo ivi stabiliti, di individuazione di un rappresentante legale nel territorio dello Stato membro in cui i servizi vengono offerti, sul quale si trasferiscono gli obblighi incombenti sui prestatori di servizi ai sensi del Regolamento⁵⁷. Ebbene, la circostanza che prestatori di servizi intermediari ai sensi del DSA possano offrire servizi di pubblicità politica e in quanto tali risultare destinatari del complesso di obblighi appena richiamati induce il legislatore europeo a prevedere la possibilità per gli Stati membri di scegliere, in sede di designazione delle autorità competenti per l'*enforcement* del regolamento in materia di pubblicità politica, le stesse autorità designate a norma del DSA⁵⁸. Ciò implica la riproposizione per i servizi intermediari che ricadano nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di pubblicità politica delle stesse prescrizioni previste dal DSA in punto di individuazione delle autorità competenti e dei coordinatori dei servizi digitali⁵⁹; di cooperazione transfrontaliera tra coordinatori dei servizi digitali⁶⁰; e più in generale l'esposizione dei prestatori dei servizi intermediari all'esercizio dei poteri attribuiti ai coordinatori dei servizi digitali dall'art. 51 del DSA, dato che comporta l'interlocuzione tra questi e le autorità competenti designate ai sensi del regolamento in materia di pubblicità politica per questo secondo ordine di ipotesi⁶¹.

regolamento (UE) 2022/2065. Inoltre, tali editori di pubblicità politica consentono l'accesso a tali informazioni tramite il registro europeo dal momento della pubblicazione e per l'intero periodo durante il quale presentano il messaggio di pubblicità politica nonché nei sette anni successivi alla sua ultima presentazione sulle loro interfacce *online*».

⁵⁵ L'art. 14 del Reg. UE 2024/900 è rubricato «Relazioni periodiche sui servizi di pubblicità politica».

⁵⁶ Cfr. l'art. 15 del Reg. UE 2024/900 rubricato «Segnalazione di messaggi di pubblicità politica potenzialmente non conformi».

⁵⁷ L'art. 21 del Reg. UE 2024/900 infatti prevede che «Il rappresentante legale è competente per il rispetto degli obblighi nel quadro del presente regolamento e, fatti salvi la responsabilità del prestatore di servizi e i procedimenti giudiziari che possano essere avviati nei suoi confronti, può essere ritenuto responsabile di qualsiasi inosservanza degli obblighi previsti dal presente regolamento».

⁵⁸ Cfr. il primo alinea del paragrafo 3 dell'art. 22 del Reg. UE 2024/900.

⁵⁹ Cfr. art. 49 del Reg. UE 2022/2065.

⁶⁰ Segnatamente quanto alla necessità del coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento di esercitare poteri di indagine e di esecuzione, su richiesta del coordinatore del luogo di destinazione o del comitato, in caso di sospetto di violazione del DSA da parte di un fornitore di servizi intermediari con ripercussioni negative sui destinatari del servizio rispettivamente «nello Stato membro del coordinatore dei servizi digitali interessato» e «nei rispettivi stati membri» (cfr. art. 58, parr. 1-4 e 60, par. 1, del Reg. UE 2022/2065), o anche alla possibilità per il primo di richiedere informazioni supplementari o di avviare una indagine congiunta ai sensi dell'art. 60 del DSA.

⁶¹ L'alinea finale del paragrafo 3 dell'art. 22 dispone infatti che «L'articolo 51 del regolamento (UE) 2022/2065 si applica *mutatis mutandis* per quanto riguarda i poteri delle autorità competenti designate a norma del presente paragrafo». Sui rapporti tra il Coordinatore dei servizi digitali e le altre autorità nazionali competenti in materia di servizi digitali si veda E.M. TRIPODI, *op. cit.*, 58 ss. Come noto, l'Autorità designata dalla legge italiana come Coordinatore dei servizi digitali è l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni. Di questa si veda, quale provvedimento di natura regolamentare attuativo della disciplina in materia di comunicazione politica, la Delibera n. 90/24/CONS recante Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia fissata per i giorni 8 e 9 giugno 2024.

Infine, come anticipato, per i profili di disciplina della pubblicità politica non intercettati dalla competenza delle autorità di controllo in materia di dati personali, né (potenzialmente) da quelle competenti in materia di servizi intermediari, esiste uno spazio residuale nel quale gli Stati membri possono esercitare il proprio potere di designazione delle autorità nazionali competenti: costituendone di ulteriori e diverse rispetto a quelle designate rispettivamente per l'applicazione della disciplina in materia di dati personali e di servizi digitali; indicando anche le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione indipendenti contemplati dall'articolo 30 della direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi; o ancora designando altre autorità⁶².

Il modello di *governance* declinato in ragione di questo triplice ordine di situazioni replica dunque, in linea di principio, il quadro articolato di soggetti pubblici che già le disposizioni euro-unitarie in materia di servizi digitali lasciavano presagire, e alla luce del quale valgono gli argomenti allora svolti a sfavore di opzioni ampliative del ventaglio di figure indipendenti non strettamente necessarie⁶³. Rispetto a tale questione, e segnatamente all'eventualità che uno Stato membro individui più di un'autorità competente, le indicazioni fornite dal regolamento in commento convergono sulla necessità di designare una tra le autorità «come punto di contatto nazionale a livello dell'Unione ai fini di tutti gli aspetti del» Regolamento, in modo da sostenere e agevolare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti ma anche quella con i punti di contatto di altri Stati membri. L'autonomia organizzativa degli Stati membri trova un naturale limite nella previsione – coerente in una prospettiva di efficacia delle disposizioni che declinano il sistema della *governance* – dell'obbligo di definire chiaramente i compiti delle autorità designate, e analogamente di mettere a disposizione del pubblico i recapiti dei punti di contatto nazionali, e di comunicare alla rete dei punti di contatto nazionali le informazioni rilevanti (tra le quali denominazione e compiti delle autorità competenti)⁶⁴.

4. La cooperazione.

Direttamente correlate alla complessità soggettiva che caratterizza l'apparato istituzionale disegnato dal Regolamento, in quanto finalizzate a governare tale complessità, appaiono le

⁶² Il considerando 92 del Reg. UE 2024/900 si riferisce in tal senso ad autorità elettorali o giudiziarie. Mette conto segnalare come, tra le proposte emendative avanzate durante l'esame alla Camera dei Deputati del d.d.l. recante "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale" (AS n. 1146 approvato in Senato lo scorso 20 marzo 2025 e attualmente in corso di esame alla Camera dei deputati AC n. 2316), figurano quelle dirette a modificare la L. 4 aprile 1956 n. 212 e segnatamente a introdurre una disposizione relativa (art. 15-ter) alle autorità di controllo per l'attuazione degli obblighi derivanti dal regolamento (UE) 2024/900. In particolare la proposta in parola individua AGCOM come autorità competente a vigilare sulla osservanza degli obblighi di cui agli articoli da 7 a 17 e 21 del Regolamento citato e il Garante della protezione dei dati personali quale autorità di controllo competente a monitorare l'applicazione degli articoli 18 e 19 del Regolamento. In senso analogo si vedano le previsioni del d.d.l. n. 2212 in corso di esame alla Camera di modifica alla legge n. 212 del 1956.

⁶³ Sul punto osservava E.M. TRIPODI, *op. cit.*, 62 «Appare però difficile immaginare che lo Stato decida di istituire più autorità "nuove", anche per evitare il proliferare di soggetti "indipendenti" dei quali non si ravvisi una assoluta necessità», segnalando l'opportunità di suddividere i compiti previsti dal DSA tra le *Authorities* già esistenti.

⁶⁴ Cfr. l'art. 22, par. 9 del Reg. UE 2024/900.

previsioni dettate per regolare i rapporti tra le autorità competenti. La cooperazione si atteggia in particolare come cornice entro la quale Stati membri, autorità nazionali competenti, Commissione europea, esercitano a vario titolo i poteri-doveri di vigilanza ed esecuzione del Regolamento. L'operatività dei meccanismi di cooperazione e coordinamento contemplati dal Regolamento influenza in maniera diretta il profilo dell'efficacia dei poteri oggetto di conferimento (di vigilanza, di indagine, di sanzione). In questa prospettiva rileva anzitutto il generale compito di ciascuno Stato membro di garantire una «cooperazione e un coordinamento efficaci e strutturati a livello nazionale tra tutte le pertinenti autorità competenti» designate ai sensi dei citati paragrafi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 22⁶⁵. Lo scambio di informazioni (consentito dal principio di cooperazione) in relazione a violazioni che possono intercettare la competenza di più autorità è in linea di principio funzionale a promuovere l'uniformità nell'applicazione delle disposizioni rilevanti, a limitare i rischi di *bis in idem*, e più in generale a creare, attraverso il coordinamento, condizioni utili a favorire l'efficacia delle azioni eventualmente intraprese dalle autorità nazionali⁶⁶. In senso analogo le previsioni relative alla «rete dei punti di contatto nazionali», nella quale sono tenuti a riunirsi periodicamente (almeno due volte all'anno ed ogni volta che lo richieda, motivandolo, la Commissione o uno Stato membro) a livello di UE i «punti di contatto nazionali designati dagli Stati membri», rispondono alla funzione essenziale di costituire una piattaforma per lo scambio di informazioni e buone pratiche, e lo strumento per una «cooperazione strutturata» tra i punti di contatto nazionali e la Commissione rispetto all'applicazione del Regolamento⁶⁷, nonché rispetto ad ulteriori questioni, che appaiano comunque connesse all'*enforcement* delle regole in materia di pubblicità politica. Tali ultime questioni, implicando l'intervento di altre reti ed organismi – tra i quali la «rete europea di cooperazione in materia elettorale» o il «gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi» – comportano l'attrazione di questi organismi nel raggio della cooperazione. La prospettiva finalistica in cui inscrivere l'attività della rete dei punti di contatto è dunque quella di «mettere a sistema» la pratica della cooperazione e gli attori che la abitano, in modo da conseguire, oltre che il descritto obiettivo di una esecuzione e applicazione del Regolamento nel prisma della coerenza ed efficacia, anche quello di produrre e raccogliere materiale utile all'esercizio della «regolazione soft», che è destinata ad accompagnare il modello di *enforcement* immaginato dalla disciplina in materia di pubblicità politica. Dei riferimenti diffusi, operati dal Regolamento in commento, agli orientamenti da emanare al fine di indirizzare i destinatari nella *compliance* del primo⁶⁸, uno è inserito proprio nel corpo del paragrafo dedicato ai punti di contatto,

⁶⁵ Cfr. par. 7 dell'art. 22, del Reg. UE 2024/900.

⁶⁶ In relazione a tale ultimo punto nel par. 7, cit., dell'art. 22, del Reg. UE 2024/900 si opera riferimento alla notificazione delle violazioni riscontrate, «pertinenti per altre autorità» e alla condivisione dei risultati e delle competenze.

⁶⁷ Cfr. par. 8 dell'art. 22, del Reg. UE 2024/900.

⁶⁸ Il primo di tali riferimenti compare al considerando 26 in cui il potere di elaborare orientamenti viene attribuito alla Commissione europea e finalizzato a consentire una corretta applicazione e quindi una attuazione efficace del regolamento, con peculiare riferimento alla condizione degli sponsor e dei «prestatori dei servizi pubblicitari che agiscono per conto degli sponsor» nelle attività di identificazione dei messaggi di pubblicità politica (cfr. pure l'art. 8, par. 2) e gestione delle relative dichiarazioni; o ancora al fine di agevolare l'individuazione della pubblicità politica e l'applicazione delle sanzioni da parte delle autorità competenti (considerando 108). La

essendo l'attività della rete fra le altre cose rivolta a «facilitare l'elaborazione, in collaborazione con i pertinenti portatori di interessi, di orientamenti intesi ad aiutare gli sponsor e i prestatori di servizi di pubblicità politica a conformarsi ai requisiti del presente regolamento»⁶⁹. Anche il ruolo di orientamento che il Regolamento affida al Comitato europeo per la protezione dei dati personali è concepito nel quadro della cooperazione, essendo lo stesso rivolto a supportare le autorità di controllo in materia di dati personali in relazione al «trattamento di categorie particolari di dati personali per il *targeting* o la consegna dei messaggi di pubblicità politica», e a consentire la cooperazione tra queste autorità e le ulteriori e diverse investite dell'*enforcement* del regolamento in materia di pubblicità politica⁷⁰.

I meccanismi di cooperazione consentono in linea generale di assicurare prescrittività al complessivo impianto dispositivo del Regolamento⁷¹. In questa prospettiva il legislatore – nel tener fermo il criterio di attribuzione della competenza basato sul luogo di stabilimento del prestatore di servizi di pubblicità politica e dello sponsor⁷², ed il criterio di competenza determinato per *relationem* dal rinvio alla disciplina in materia di dati personali per le ipotesi in cui essa si applica⁷³ – chiarisce che le autorità competenti «cooperano e si assistono reciprocamente per quanto necessario»⁷⁴. Rileva a tal fine il rinvio al principio di leale cooperazione in applicazione del quale le autorità competenti in materia di pubblicità politica, pur non potendo discostarsi dalle decisioni delle autorità di controllo in materia di trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 51 del Reg. UE 2016/679, cooperano lealmente con queste seconde e «rispettano i rispettivi poteri e competenze, al fine di garantire la coerenza nell'applicazione di entrambi i regolamenti»⁷⁵.

funzione di indirizzo attribuita alla Commissione viene poi rivolta a sostenere l'attività di segnalazione della pubblicità politica potenzialmente non conforme alla disciplina recata dal Regolamento (considerando 70 e art. 15, par. 11). La «regolazione leggera» esercitata dagli organi competenti con l'adozione di orientamenti che accompagna l'attività di *enforcement* delle disposizioni in materia di pubblicità politica, consente inoltre alla Commissione di modificare la disciplina recata dal Regolamento rimodulando il ventaglio degli obblighi di trasparenza che incombono sui titolari del trattamento dei dati personali che si avvalgono di tecniche di *targeting* o di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica *online* (art. 19, par. 5), nonché le informazioni da includere negli avvisi di trasparenza (art. 12, par. 6).

⁶⁹ Cfr. ancora par. 8 dell'art. 22, del Reg. UE 2024/900.

⁷⁰ Cfr. il considerando 93 e l'art. 22, par. 2, del Reg. UE 2024/900.

⁷¹ A tal proposito, riferendosi alla *governance* del DSA e all'assistenza reciproca tra coordinatori dei servizi digitali e Commissione, al fine di assicurare una coerente applicazione di DMA-DSA, E. PRIOLO, *Coordinatori dei servizi digitali, Commissione e sanzioni*, in L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act*, Milano, 2023, 203 ss., spec. 215, osserva che, come per il GDPR, «il presupposto della cooperazione tra autorità di controllo (i.e. la condivisione degli stessi poteri) trova il suo fondamento nell'obbligatorietà».

⁷² Cfr. l'art. 23, par. 1 del Reg. UE 2024/900 che, per le ipotesi di stabilimento del prestatore in più di uno Stato membro, radica la competenza in ragione della sede dello stabilimento principale. Sulla individuazione di quest'ultimo si veda il considerando 97 (sede sociale o sede legale nella quale sono esercitate le principali funzioni finanziarie e il controllo operativo).

⁷³ A tal proposito rilevano altresì le puntualizzazioni operate nel considerando 94 del Reg. UE 2024/900 ai sensi del quale, al fine di consentire alle «autorità preposte alla protezione dei dati» di «agire tempestivamente per far rispettare i diritti degli interessati», esse dovrebbero «avvalersi della gamma di strumenti previsti dal regolamento (UE) 2016/679 per cooperare e prestarsi assistenza reciproca, compresa, se del caso, la procedura d'urgenza di cui all'articolo 66 di tale regolamento».

⁷⁴ Cfr. l'art. 23, par. 1 del Reg. UE 2024/900.

⁷⁵ Cfr. il considerando 95 del Reg. UE 2024/900.

Gli strumenti di cooperazione e di assistenza reciproca previsti dal regolamento in esame si attivano in particolare nelle ipotesi di violazione della disciplina che coinvolgano solo l'autorità o le autorità competenti del luogo in cui il prestatore dei servizi di pubblicità politica non abbia lo stabilimento principale, e in tal caso si traducono nell'attivazione di poteri di segnalazione da parte delle prime a vantaggio dell'autorità competente in ragione dello stabilimento principale ai fini dell'esercizio, da parte di quest'ultima, dei poteri istruttori e di esecuzione necessari⁷⁶, nonché dei poteri informativi, nei confronti dell'autorità notificante, utili ad acquisire gli elementi sufficienti a condurre il procedimento di *enforcement* (accertamento, cessazione delle eventuali infrazioni riscontrate) e aventi effetto sospensivo del termine previsto per la comunicazione delle sue valutazioni, delle misure di indagine o di esecuzione adottate e dell'intenzione di adottare una decisione definitiva⁷⁷.

Nelle ipotesi di prestazione di servizi transfrontalieri, nell'ambito di uno o più Stati membri non coincidenti con quello in cui il prestatore ha lo stabilimento principale, la cooperazione istituzionale si esprime anche attraverso l'esercizio di poteri di indagine congiunta, attivabili su iniziativa dell'autorità competente dello stabilimento principale, o su richiesta di un'altra o di altre autorità competenti⁷⁸. Nel disciplinare le indagini comuni, l'art. 23 prescrive l'impiego degli strumenti normalmente implicati dalla reciproca assistenza: scambio di informazioni, doveri informativi, dovere di motivare la eventuale volontà di non partecipare all'indagine congiunta, nel solco del più generale dovere di buona fede⁷⁹.

5. I poteri e le sanzioni.

Il quadro dei poteri attribuiti alle autorità competenti per l'applicazione della disciplina in materia di pubblicità politica è sostanzialmente condensato nel corpo del paragrafo 5 dell'art. 22. L'*enforcement* che spetta alle prime implica essenzialmente l'esercizio di funzioni di vigilanza, di indagine, di esecuzione e di sanzionatorie. In realtà sul punto il legislatore adotta un approccio diverso da quello esibito nel *Digital Services Act*, nel quale la disciplina dei poteri dei coordinatori dei servizi digitali si apriva appunto con l'elencazione dei poteri di indagine, e fra questi dei poteri di richiedere e ottenere informazioni, nonché spiegazioni in ordine alle informazioni relative a presunte violazioni⁸⁰, e del potere di effettuare e ordinare ispezioni, sequestri e copia di informazioni⁸¹. Nel regolamento in materia di pubblicità politica la previsione – di tenore testuale analogo a quello della disposizione da ultimo richiamata – dell'attribuzione del potere di effettuare e ordinare ispezioni chiude l'elencazione dei poteri rilevanti, che muove invece dalla indicazione di poteri informativi

⁷⁶ Cfr. il considerando 98 e l'art. 23, par. 4 del Reg. UE 2024/900, e il par. 5 che disciplina altresì il contenuto della segnalazione.

⁷⁷ Cfr. il par. 7 dell'art. 23 del Reg. UE 2024/900 ai sensi del quale l'autorità competente dello stabilimento principale, «non oltre un mese dal ricevimento della segnalazione o delle informazioni» supplementari richieste, «comunica all'autorità competente che ha effettuato la notifica e alla rete dei punti di contatto nazionali la sua valutazione della presunta violazione e informazioni sulle misure di indagine o di esecuzione adottate, o che intende adottare, al fine di garantire la conformità al presente regolamento».

⁷⁸ Cfr. il considerando 99 e i parr. 8 e 9 dell'art. 23 del Reg. UE 2024/900.

⁷⁹ Cfr. i parr. 9 e 10 dell'art. 23 del Reg. UE 2024/900.

⁸⁰ Cfr. lett. a) e c) del par. 1 dell'art. 51 del Reg. UE 2022/2065.

⁸¹ Cfr. lett. b) del par. 1 dell'art. 51 del Reg. UE 2022/2065.

(richiesta di accesso a dati, documenti, informazioni) finalizzati al più generale assolvimento della funzione di monitoraggio sul grado di osservanza delle norme dettate dal Regolamento⁸². Speculare rispetto a tale previsione, nella misura in cui assicura anch'essa l'esercizio di una funzione ad ampio spettro, come quella di orientamento degli operatori del settore, è la previsione della facoltà, attingibile a valle della spendita di poteri di esecuzione, di pubblicare una «dichiarazione che identifica la o le persone fisiche e giuridiche responsabili dell'inosservanza di un obbligo stabilito dal presente regolamento e precisa la natura di tale inosservanza»⁸³. Nel quadro della dimensione più strettamente esecutiva si collocano: i poteri di rivolgere avvertimenti ai prestatori di servizi in relazione a condotte che possono porsi in contrasto con la disciplina rilevante; i poteri di ordinare la cessazione delle violazioni e i poteri conformativi conseguenti; i poteri di imporre e/o ottenere l'irrogazione di ammende, sanzioni pecuniarie e altre misure finanziarie; i poteri di imporre misure correttive idonee a consentire la cessazione della infrazione⁸⁴. Infine si rivela funzionale all'esercizio dei poteri di controllo ed esecuzione della disciplina, nella misura in cui fornisce alle autorità competenti informazioni ed elementi conoscitivi utili alla gestione di questioni, di caratura anche trasversale, la facoltà di presentare reclami in ordine a probabili violazioni del regolamento, fatte salve le già operanti previsioni in materia di gestione dei reclami anche di diritto euro-unitario (si pensi ancora a quelle recate dai Regolamenti UE 2016/679 e 2022/2065). Tale possibilità innesca il potere-dovere delle autorità competenti di trattare i reclami, informando il reclamante del seguito dato ai primi, nonché di trasmettere il reclamo ad una autorità competente diversa dalla ricevente per le ipotesi che radicano la competenza in un diverso Stato membro⁸⁵.

Il meccanismo sanzionatorio, che completa il sistema istituzionale disegnato dal Regolamento, è fondato su un approccio essenzialmente decentrato che affida la dinamica applicativa del Regolamento, nel quadro di una interlocuzione tra Unione europea e Stati membri, a soggetti preesistenti, operanti negli ordinamenti nazionali, nonché a nuovi attori da designare, come si è visto, coincidenti o meno, anche solo in parte, con i primi. Le violazioni rilevanti oggetto del sistema repressivo specificamente affidato alle autorità competenti da designare ai sensi del regolamento in esame sono, infatti, quelle degli obblighi di cui agli articoli 5-17 e 20-21, essendo invece l'osservanza degli obblighi in materia di *targeting* e consegna del messaggio pubblicitario e quelli di trasparenza addizionali in questa materia (artt. 18 e 19) affidata alle autorità individuate ai sensi della disciplina in materia di protezione dei dati personali. In particolare per l'inosservanza degli obblighi disciplinati agli articoli 18 e 19 del Regolamento, si prevede la possibilità per le autorità di controllo in materia di dati personali di imporre sanzioni pecuniarie in linea con l'art. 66 del Reg. UE 2016/679 a concorrenza dell'importo previsto dall'art. 83, par. 5 dello stesso regolamento⁸⁶, e per il Garante europeo della protezione dei dati di imporre sanzioni pecuniarie, nei limiti

⁸² Cfr. lett. a), par. 5, art. 23, Reg. UE 2024/900.

⁸³ Cfr. la lett. g) del par. 5, art. 23, Reg. UE 2024/900.

⁸⁴ Cfr. le lettere b), c), d), e), f), par. 5, art. 23, Reg. UE 2024/900.

⁸⁵ Cfr. il considerando 105 e l'art. 24 del Reg. UE 2024/900.

⁸⁶ Cfr. l'art. 25, par. 6 del Reg. UE 2024/900.

delle proprie competenze, e a concorrenza dell'importo previsto all'art. 66, par. 3 del Reg. UE 2018/1725⁸⁷.

Il sistema decentrato di applicazione e irrogazione delle sanzioni è inserito in una cornice caratterizzata dal dialogo tra i livelli unionale e nazionale, le cui implicazioni si colgono in primo luogo in ordine alla definizione in sede normativa delle sanzioni, ed in secondo luogo rispetto a meccanismi idonei ad assicurare complessivamente l'integrazione e il coordinamento tra le attività di vigilanza condotte nei vari Stati membri nella prospettiva ultima di garantire risultati coerenti con il principio di certezza del diritto.

Quanto al primo profilo, nel ribadire, secondo uno schema consueto⁸⁸, che spetta al diritto nazionale definire, entro un termine indicato⁸⁹, compiutamente il sistema sanzionatorio, il Regolamento evoca gli usuali rilevanti criteri "dinamici"⁹⁰ di effettività, proporzionalità e dissuasività, da rispettare tenendo conto della variabilità dei profili oggettivi (servizi, condotte rilevanti, violazioni) e soggettivi (caratteristiche inerenti ai prestatori dei servizi) coinvolti, e dunque segnatamente: della natura, gravità, reiterazione e durata della violazione, nonché, del carattere doloso o colposo della violazione, delle misure adottate dal trasgressore per attenuare gli eventuali danni; della condotta precedente rispetto a violazioni e fattori aggravanti o attenuanti; del grado di cooperazione con l'autorità competente; infine della capacità economica del destinatario delle misure sanzionatorie. In relazione a tale ultimo aspetto, e in particolare al delicato nodo dell'afflittività delle sanzioni proporzionata (rispetto alle violazioni⁹¹) e giustificata nella prospettiva di assicurare un efficace *enforcement* della disciplina, la flessibilità delle valutazioni lasciate sul punto agli ordinamenti nazionali – foriera in linea di principio di rischi di frammentazione nella delineazione dell'apparato sanzionatorio e per conseguenza di non uniforme applicazione della disciplina in commento nel suo complesso – viene contenuta dalla previsione di criteri di determinazione degli importi massimi delle sanzioni, in adesione ad un approccio già percorso nel DSA⁹².

In relazione al secondo profilo segnalato, il legislatore, con una disposizione di chiusura, prescrive agli Stati membri di riferire annualmente alla Commissione «in merito alle sanzioni

⁸⁷ Cfr. l'art. 25, par. 7 del Reg. UE 2024/900.

⁸⁸ Si vedano gli articoli 84 del Reg. UE 2016/679 e 52 del Reg. UE 2022/2065.

⁸⁹ Si veda a tal riguardo il par. 3 dell'art. 25 del Reg. UE 2024/900 che fissa al 10 gennaio 2026 il termine utile alla notifica da parte degli Stati membri alla Commissione delle norme adottate. La norma prevede poi che gli Stati membri debbano dare immediata notifica delle eventuali modifiche successive.

⁹⁰ Segnalano il carattere dinamico di tali criteri riferendosi alle previsioni operate sul punto dal DSA, coerenti con la «variabilità oggettiva dei servizi e delle violazioni e soggettiva dei loro prestatori/autori», I. CASTELLUCCI, F. COPPOLA, *Il sistema sanzionatorio decentrato del DSA: dinamica dell'apparato istituzionale*, in *Dir. di internet*, 1/2023, 49 ss., spec. 53.

⁹¹ Su questo specifico punto il criterio di indirizzo dettato dal Regolamento è dato dal riconoscimento della particolare gravità delle violazioni degli obblighi contemplati dagli articoli 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16 e 18, alle fattispecie che riguardano «messaggi di pubblicità politica pubblicati o diffusi durante l'ultimo mese che precede un'elezione o un referendum e rivolte a cittadini dello Stato membro in cui è organizzata l'elezione o il referendum»: cfr. par. 5 dell'art. 25 del Reg. UE 2024/900.

⁹² Nello specifico, le soglie fissate dal par. 2 dell'art. 25 del Reg. UE 2024/900, in ragione della capacità economica dell'autore della violazione, per l'importo massimo delle sanzioni pecuniarie irrogabili è pari al 6% delle entrate o del bilancio annui dello sponsor o del prestatore dei servizi di pubblicità politica «in funzione del valore più elevato», oppure pari al 6% del fatturato mondiale annuo dello sponsor o del prestatore dei servizi di pubblicità politica nell'esercizio precedente.

imposte per far rispettare le disposizioni del presente regolamento, in particolare sul tipo di sanzioni applicate e sull'importo delle sanzioni pecuniarie e delle sanzioni finanziarie»⁹³, in modo da consentire alla Commissione di restituire il quadro complessivo europeo dei risultati conseguiti sul piano dell'*enforcement* decentrato nella relazione che la stessa è tenuta a presentare, entro due anni da ciascuna elezione del Parlamento europeo, a quest'ultimo e al Consiglio, nel quadro di un potere di regolazione della materia – che trova espressione, oltre che, come visto⁹⁴, nell'attività di adozione di orientamenti, nel potere della Commissione di adottare atti delegati, sostanzialmente tesi a incidere sulla natura delle informazioni da includere negli avvisi di trasparenza e di quelle oggetto degli obblighi di trasparenza addizionali in materia di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario⁹⁵ – e segnatamente di bilanciamento degli interessi rilevanti che potrebbero condurre all'esito di dare impulso alla modifica di una serie di profili oggetto di regolamentazione. Accanto alla funzione, dalla vocazione ampia, di valutazione, figura infatti quella di riesame nella rubrica della disposizione che assegna alla Commissione il potere-dovere di presentare la relazione, che investe aspetti tradizionalmente involgenti il contemperamento di istanze in tensione: la latitudine, come si è segnalato in precedenza, della stessa nozione di pubblicità politica e dei meccanismi identificativi della natura politica del servizio; il peculiare trattamento da riservare ai piccoli operatori (microimprese e piccole e medie imprese) in ragione della esigenza di equilibrare gli obiettivi conformativi del settore e gli interessi generali che li sottendono con le finalità di apertura del mercato interno; l'afflittività e l'entità delle sanzioni rispetto all'efficacia del sistema repressivo; le limitazioni del trattamento dei dati personali così come la consistenza dei vincoli in punto di trasparenza alla luce degli obiettivi di pubblico interesse riguardati; gli sviluppi dell'innovazione tecnologica come fattore significativamente condizionante i punti di equilibrio attingibili nell'indirizzo politico unionale⁹⁶. Infine, sempre con riguardo alla necessità di tenere in equilibrio interessi naturalmente in tensione dialettica, il legislatore europeo orienta le scelte nazionali rilevanti in punto di determinazione delle sanzioni, richiamando i legislatori degli Stati membri in ordine alla necessità di tenere in conto le disposizioni normative a garanzia della libertà di stampa e della libertà di espressione e delle norme che disciplinano la professione di giornalista.

⁹³ Cfr. l'art. 25, par. 8 del Reg. UE 2024/900.

⁹⁴ Cfr. *supra* in particolare note 68 e 69.

⁹⁵ Sul punto infatti l'art. 28 "esercizio della delega", rinvia agli articoli 12, par. 6 e 19, par. 5 del Reg. UE 2024/900 rispettivamente tesi a disciplinare gli "avvisi di trasparenza" e con ciò (art. 12, par. 1) le informazioni da inserire nei medesimi, e gli «obblighi di trasparenza addizionali in materia di tecniche di *targeting* e di consegna del messaggio pubblicitario in ambito di pubblicità politica *online*» e dunque gli elementi informativi (art. 19, par. 1) che i titolari del trattamento sono tenuti a condividere in ottemperanza agli stessi. Sul punto si vedano le considerazioni operate *supra* alla nota 68. La delega di potestà di cui all'art. 12, par. 6 e 19, par. 5 può essere revocata in qualsiasi momento, e non pregiudica la validità degli atti delegati in vigore (art. 28, par. 3).

⁹⁶ Cfr. le lettere da a) a i) del par. 1 dell'art. 27 del Reg. UE 2024/900.