



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 30 novembre 2021  
(OR. en)

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2021/0381 (COD)**

---

---

14374/21  
ADD 3

AG 108  
INST 421  
PE 113  
DATAPROTECT 271  
CODEC 1553  
FREMP 275  
CONSOM 274  
TELECOM 441  
AUDIO 112  
MI 899  
DISINFO 41  
COMPET 872

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	25 novembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 356 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 356 final.

---

All.: SWD(2021) 356 final



Bruxelles, 25.11.2021  
SWD(2021) 356 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di**

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica**

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

## Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto relativa all'iniziativa sulla trasparenza della pubblicità politica

### A. Necessità di intervenire

#### Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

La pubblicità politica trasmette messaggi politici agli elettori tramite una varietà di mezzi di comunicazione, dalla stampa alla televisione ai media sociali. È utilizzata nelle campagne politiche e più in generale per influenzare l'opinione pubblica e contribuire ai dibattiti su argomenti di importanza sociale. È soggetta a una regolamentazione specifica per garantire elezioni libere ed eque: un aspetto importante delle norme vigenti è che hanno lo scopo di garantire che la pubblicità politica sia usata in modo trasparente, in modo che i cittadini possano riconoscere i messaggi e che la responsabilità degli inserzionisti sia chiara. Vi è un legittimo interesse pubblico a tutelare questi aspetti, come l'imparzialità, la parità di condizioni e la trasparenza nel processo elettorale e il diritto fondamentale ad essere informati in modo obiettivo, trasparente e pluralistico. Le norme nazionali impongono quindi degli obblighi agli attori politici e ai fornitori di servizi di pubblicità politica, e tradizionalmente si concentravano sui mezzi di comunicazione "offline" (giornali, emittenti, ecc.). La pubblicità online, tuttavia, che è diventata sempre più comune poiché può essere diffusa con maggiore flessibilità ed essere rivolta a un pubblico molto specifico, ha posto nuove sfide, legate in particolare alle questioni della trasparenza, della responsabilizzazione e del targeting a fini di manipolazione.

Tutti gli Stati membri sono dotati di una legislazione riguardante la pubblicità politica. Questo porta all'esistenza di un mosaico frammentato di norme nazionali in termini di sostanza, ambito di applicazione, attuazione ed esecuzione, che creano obblighi in capo ai fornitori di servizi, e che si applicano in maniera diversa a seconda degli Stati membri e a seconda del mezzo di comunicazione su cui la pubblicità viene diffusa. Questa situazione interessa soprattutto le definizioni rilevanti e i requisiti di trasparenza, che influiscono sul contenuto dei messaggi di pubblicità politica. Dato che alcuni Stati membri intendono introdurre nuove norme relative ai mezzi di comunicazione online, si prevede un aumento di tale frammentazione. Questo contesto giuridico complesso genera costi e difficoltà, che a loro volta ostacolano la pubblicità politica come servizio transfrontaliero nel mercato interno, con un impatto diretto sul funzionamento di questo mercato.

I dati personali sono usati per rivolgere messaggi politici ai cittadini inviando pubblicità a gruppi e personalizzando il contenuto. È stato osservato che questo genere di trattamento di dati, in particolare di dati considerati sensibili ai sensi del RGPD, e il targeting di gruppi abbastanza piccoli da consentire la comunicazione non trasparente di messaggi politici su misura, hanno precise e nette ripercussioni negative sui diritti protetti dei cittadini. Alcuni Stati membri hanno anche tentato o stanno valutando di intervenire sul fronte del targeting, ma le misure si sono rivelate problematiche.

Le questioni in oggetto incidono anche sui processi democratici e sullo svolgimento delle campagne a livello dell'UE, anche da parte dei partiti politici europei. Il quadro giuridico dell'UE riguardante i partiti politici europei non disciplina l'uso della pubblicità politica, e la frammentazione e l'incertezza possono pregiudicare la capacità di tali partiti di condurre campagne a livello dell'UE.

La valutazione d'impatto in oggetto analizza i problemi centrali riguardanti i messaggi di pubblicità politica, e le relative cause, da 3 punti di vista:

**1.** Gli operatori economici che intendono condurre campagne multimediali e/o multinazionali si trovano a dover affrontare grossi ostacoli e a dover sostenere costi supplementari a causa delle differenze nelle normative riguardanti la trasparenza esistenti fra gli Stati membri e fra i contesti online e offline. Alcuni attori politici ed operatori economici sfruttano la situazione per eludere le norme. Questa situazione è all'origine di un'ampia parte dei messaggi di pubblicità politica online.

2. La situazione in oggetto erode la capacità delle norme nazionali sui messaggi di pubblicità politica di proteggere i processi democratici e i diritti fondamentali. Il targeting dei messaggi di pubblicità politica online, e di altre tecniche di manipolazione, crea problemi aggiuntivi.
3. Non vi è sufficiente trasparenza intorno ai messaggi di pubblicità politica sponsorizzati dai partiti politici europei utilizzati nelle campagne nell'UE su questioni europee.

### **Quali sono gli obiettivi da conseguire?**

Gli obiettivi generali sono i seguenti: (1) facilitare la fornitura di pubblicità politica e servizi connessi nel mercato interno sostenendo al tempo stesso processi democratici equi basati su standard di trasparenza elevati e armonizzati e su un uso lecito delle tecniche di targeting; (2) assicurare standard elevati di trasparenza per i partiti politici nell'UE a sostegno di elezioni libere ed eque.

Gli obiettivi specifici sono: (a) ridurre la frammentazione giuridica, rimuovere gli ostacoli e abbassare i costi per i servizi transfrontalieri; (b) definire rigorosi obblighi di trasparenza per i messaggi di pubblicità politica (compresi i messaggi tematici); (c) affrontare gli specifici rischi relativi alla protezione dei dati che scaturiscono dall'uso di alcune tecniche di targeting e amplificazione; (d) garantire un effettivo controllo degli obblighi previsti e rafforzare i risultati normativi; (e) promuovere una maggiore trasparenza ed elezioni libere ed eque attraverso il rispetto delle norme da parte dei partiti politici nell'UE. Il raggiungimento di questi obiettivi aumenterà anche la resilienza rispetto alla manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di soggetti stranieri.

### **Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?**

La tematica in oggetto è disciplinata meglio a livello dell'UE, poiché gli Stati membri, singolarmente, non possono né affrontare la frammentazione del mercato né la natura transfrontaliera delle questioni individuate. Diversi Stati membri hanno adottato o stanno valutando delle normative sulla trasparenza e il targeting della pubblicità politica. La frammentazione andrà quindi aumentando, compromettendo il diritto alla libertà di stabilimento e di fornitura di servizi nell'UE, e vanificando al tempo stesso gli obiettivi previsti delle regolamentazioni. L'esistenza di norme a livello dell'UE per i messaggi di pubblicità politica e i servizi connessi apporterebbe certezza del diritto, eliminerebbe i costi di conformità per la fornitura dei servizi transfrontalieri e abbatterebbe i rischi di inosservanza. Questo disincentiverebbe gli operatori economici dallo spartirsi il mercato interno e li spingerebbe a fornire servizi transfrontalieri di pubblicità politica conformi alle norme, e a svilupparne di nuovi. Gli effetti di una legislazione puramente nazionale sono invece limitati a un solo Stato membro. Rischiano di essere elusi o di non essere compresi da fornitori di servizi di altri Stati membri. Non servirebbero ad affrontare i problemi su scala dell'UE sopra delineati e potrebbero addirittura amplificarli. La natura transfrontaliera delle attività, inoltre, in particolare nell'ambiente online, genera sfide significative in materia di trasparenza e di targeting che una regolamentazione meramente nazionale in quest'ambito non sarebbe in grado di affrontare. La protezione dei dati è armonizzata a livello dell'UE, ed è a livello dell'UE che dovrebbero essere predisposte misure supplementari. Solo l'Unione europea, inoltre, potrebbe introdurre misure su scala europea per la pubblicità politica dei partiti politici europei: questo garantirebbe che le legislazioni nazionali non impediscano le loro campagne europee.

## **B. Soluzioni**

**Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi**

**Le opzioni riguardanti gli operatori economici nel mercato interno includono:**

1.1 **misure vincolanti limitate** per allineare alcune definizioni e contemplare la conservazione delle informazioni, e misure e norme non vincolanti per promuovere la trasparenza nell'uso dei messaggi di pubblicità politica online e offline e sostenere interventi futuri, compresa l'autoregolamentazione. Le misure non vincolanti interessano anche l'uso delle tecniche di targeting;

1.2. **misure vincolanti** per armonizzare gli obblighi di trasparenza per i messaggi di pubblicità politica, accompagnate da misure e norme non vincolanti. Le misure vincolanti riguardano anche l'uso delle tecniche di targeting nei messaggi di pubblicità politica.

**Le opzioni riguardanti i partiti politici includono:**

2.1. **misure vincolanti limitate** per adattare il quadro esistente relativo ai partiti politici europei introducendo l'obbligo, per i partiti, di sostenere l'uso trasparente dei messaggi di pubblicità politica, e

2.2 **l'ampliamento del quadro esistente** per introdurre in capo ai partiti politici europei obblighi complementari di trasparenza significativa nell'uso dei messaggi di pubblicità politica, e il conferimento all'Autorità per i partiti politici europei dell'incarico di riferire in merito all'osservanza delle disposizioni.

Per entrambi i punti 2.1 e 2.2, misure non vincolanti si applicherebbero ai partiti politici nazionali, raccomandando agli Stati membri di introdurre norme equivalenti per tutti gli attori politici.

**Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?**

- Vi è una richiesta generale di una definizione uniforme di cosa costituisca pubblicità politica.
- Vi è ampio sostegno per l'azione dell'UE, specialmente per le misure di trasparenza, per garantire: i) che siano fornite informazioni sufficienti sui messaggi di pubblicità politica – per consentire che le campagne siano seguite sulle diverse piattaforme e sui diversi media –, e ii) che le informazioni siano conservate e messe a disposizione dei cittadini.
- Vi è sostegno a un divieto dei messaggi di pubblicità politica mirati, oppure alla loro autorizzazione solo previo esplicito consenso degli utenti.
- Occorre riequilibrare le normative riguardanti i messaggi offline (che sono ampiamente regolamentati) e i messaggi online (che non sono regolamentati o lo sono in misura limitata).
- Gli Stati membri sono inoltre ampiamente favorevoli all'introduzione di possibilità di controllo più efficaci (offline e online) per contrastare le pratiche di pubblicità politica opache.

**C. Impatto dell'opzione prescelta**

**Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?**

L'opzione prescelta dovrebbe produrre effetti positivi rispetto allo scenario di base:

- aumentando la certezza del diritto ed eliminando i costi derivanti dalla frammentazione normativa;
- rendendo il targeting più trasparente, con impatti positivi sui diritti fondamentali;
- fornendo una base chiara per le attività di controllo, e consentendo quindi alle autorità nazionali di richiedere le informazioni necessarie alla sorveglianza dei messaggi di pubblicità politica e di cooperare nelle indagini e nell'applicazione delle normative;
- aumentando la trasparenza dei processi democratici così come la protezione dalla manipolazione operata attraverso le tecniche di targeting;
- una vigilanza attiva delle campagne politiche intorno alle elezioni europee richiederebbe inoltre un'attiva e tempestiva comunicazione delle informazioni da parte dei partiti politici europei e rafforzerebbe il ruolo e le risorse dell'Autorità per garantire il controllo.

**Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?**

**Operatori economici** – Costi di conformità per adempiere agli obblighi in materia di trasparenza e di controllo (sia costi di adeguamento *à la carte* che costi di conformità ordinari). I costi complessivi per i fornitori di servizi dovrebbero tuttavia risultare inferiori rispetto allo scenario di base, poiché una minore frammentazione porta a un guadagno in efficienza.

**Autorità nazionali e Autorità per i partiti politici europei** – Costi *à la carte* di formazione e sviluppo di capacità di adeguamento e migliore utilizzo delle nuove opportunità per una regolamentazione più efficace. Costo per l'acquisizione del registro dei partiti politici europei. Costi compensati da guadagni in efficienza, migliore accesso alle informazioni e migliore coordinamento a livello dell'UE.

<b>Partiti politici europei</b> – Costi legati alla comunicazione di informazioni su una piattaforma comune dei registri di pubblicità politica, compensati da una maggiore certezza del diritto e da una diminuzione dei costi delle campagne paneuropee.
<b>Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?</b>
Grazie ai nuovi requisiti le PMI potranno potenziare i loro servizi di pubblicità politica transfrontalieri nel mercato interno. L'adeguamento dei loro sistemi di informazione per adempiere all'obbligo passivo di conservazione delle informazioni sui messaggi di pubblicità politica comporterebbe una diminuzione dei costi a tantum. Tali costi verrebbero compensati dai risparmi ottenuti grazie a norme più uniformi in tutta l'UE.
<b>L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?</b>
Sono previsti costi a tantum per la formazione del personale amministrativo e costi ricorrenti per monitorare il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e di targeting, che dovrebbero venire compensati da risparmi in termini di efficienza derivanti dall'armonizzazione degli obblighi e dall'ottimizzazione e dal potenziamento del processo di controllo. L'attuale livello di attuazione è comunque basso.
<b>Sono previsti altri impatti significativi?</b>
La maggiore responsabilizzazione degli attori politici incoraggerebbe una cultura di campagne politiche aperte e leali, e dovrebbe contribuire a ripristinare la fiducia dei cittadini nell'uso della pubblicità politica, e più in generale nel dibattito politico pubblico e nell'integrità del processo elettorale.
<b>Proporzionalità?</b>
Le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi definiti (si veda, sopra, il riquadro relativo alla sussidiarietà).
<b>D. Tappe successive</b>
<b>Quando saranno riesaminate le misure proposte?</b>
Entro 5 anni dall'entrata in vigore del regolamento previsto.