

Il valore costituzionale della buona informazione

di

Laura Lorello*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La libertà di manifestazione del pensiero in Assemblea costituente – 3. Il diritto a ricevere informazioni - 4. Il diritto a ricevere informazioni nella Rete - 5. Quale modello di regolazione? – 6. Gli interventi dell'Unione Europea contro la disinformazione: 6.1. Il Digital Service Act - 6.2. Il Codice di buone pratiche contro la disinformazione - 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa

E' assunto condiviso che nessun sistema può dirsi democratico se non è pienamente assicurata la libertà di manifestazione del pensiero. Questa, infatti, viene configurata come una condizione essenziale per l'esistenza stessa della democrazia¹.

La centralità delle libertà di manifestazione del pensiero trova riscontro nella sistematica del testo costituzionale, che la pone successivamente all'art. 13, che esprime la dimensione individuale della tutela della persona, e la introduce tra quelle disposizioni che proiettano la persona nella prospettiva collettiva, come la libertà di associazione e di riunione. E' proprio in questo contesto va garantita la manifestazione delle idee e delle opinioni, manifestazione che deve essere libera e che può avvenire con *ogni mezzo di diffusione*, oltre alla parola e allo scritto (art. 21.1 Cost.). In questa proclamazione solenne e generale si ritrova l'affermazione del nuovo sistema costituzionale, che recuperava e ricostruiva gli spazi di libertà negati

*Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale nell'Università di Palermo

¹ Corte Costituzionale, sentenza 2/4/1969, n. 84, cons. dir. 5. Così anche C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Utet, Torino, 1970, 464

dalla dittatura fascista. Ciò spiega l'esigenza di abbandonare la ristretta prospettiva dello Statuto Albertino e del suo art. 28: «La stampa sarà libera ma una legge ne reprimerà gli abusi», del tutto insufficiente e inadeguata al disegno della nuova democrazia repubblicana². All'interno della disposizione dell'art. 21 Cost. si condensano due distinti profili: da un lato quello più tradizionale del diritto di libertà, della libertà cioè in senso negativo, che vede la libertà di espressione come un ambito di autonomia sottratto alle ingerenze del potere pubblico; e dall'altro lato quello più innovativo, che lega la manifestazione del pensiero alla partecipazione politica, facendone strumento della costruzione dell'ordinamento democratico³.

In ciò prende forma il risvolto *positivo* della libertà di manifestazione del pensiero, che da valore «al «contenuto pluralistico» della nostra Costituzione» e che realizza il reciproco arricchimento della comunità e dell'individuo⁴. L'aspetto della partecipazione lega l'art. 21 Cost. al principio pluralista dell'art. 2 a quello dell'eguaglianza sostanziale dell'art. 3.2 Cost., poiché solo la piena libertà di espressione può contribuire alla costruzione di una società plurale e al raggiungimento dell'eguaglianza politica, economica e sociale.

2. La libertà di manifestazione del pensiero in Assemblea costituente

Il valore della libertà di espressione è testimoniato dalla intensità e dalla complessità del dibattito costituente relativo alla definizione del contenuto dell'art. 21 (art. 16 del progetto di costituzione), tanto in sede di I Sottocommissione, quanto in sede di Assemblea.

Tra i diversi aspetti oggetto del dibattito, in riferimento al tema che qui si tratta, emerse già nella I Sottocommissione la questione della responsabilità per i contenuti delle pubblicazioni a stampa. In particolare, fu l'on Basso, relatore

²P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enc. Dir.*, XXIV (1974), 424 ss., 425

³ Si vedano per questi aspetti P. CARETTI, *Sistema dell'informazione*, in P. Grossi (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, Atti dell'incontro di studio, Firenze, 26-28 settembre 1996, Milano, 1997 e P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. pubbl.*, VIII (1993), 319 ss.

⁴P. BARILE, *op.*, cit., 428

dell'articolo⁵, ad evidenziare, in riferimento al sequestro, l'esigenza che venisse indicato il nome del gerente della pubblicazione: «chi vuole avere la libertà deve assumere la responsabilità degli atti che può compiere». In tal senso, aggiungeva, le pubblicazioni che non indicano, ad esempio, il nome del gerente, «portano ad una negazione della responsabilità e allora non si può riconoscere per essa la libertà, dato che si è ammesso il principio che la libertà è connessa alla responsabilità». Dello stesso tenore erano le affermazioni formulate dallo stesso on. Basso nella seduta della I Sottocommissione del 27/9/1946: «quando un cittadino non assume la responsabilità di quello che pubblica, non ha diritto di invocare la tutela della libertà di stampa»⁶. Da qui egli prospettava l'inserimento in Costituzione di norme sulla responsabilità «come un invito e come una traccia per il legislatore» rispetto all'obbligo di indicazione dei bilanci e delle fonti delle notizie, ammonendo sui possibili «sconvolgimenti (che) possono produrre le notizie false o inventate»⁷. Maturò pertanto in I Sottocommissione, riguardo alla stampa periodica, l'esigenza di prevedere un controllo sulle «fonti di notizie» (insieme a «cautele finanziarie»), espressa dall'on. Dossetti e sostenuta, poi, dall'on. Togliatti, che, benché in riferimento all'ipotesi di organi di stampa dotati di maggiori disponibilità finanziarie, evidenziava la necessità di vigilare sulla direzione del giornale, che, in mancanza, avrebbe «potuto agire a suo piacere sull'opinione pubblica», richiedendo un intervento a difesa della democrazia⁸. La discussione si concluse con l'approvazione di questa formulazione: «Per le funzioni speciali della stampa periodica la legge dispone controlli sulle fonti di notizie e sui mezzi di finanziamento, idonei a garantire la fede pubblica». Per quanto questo riferimento alla fede pubblica abbia finito con il legare, prevalentemente la questione della attendibilità delle fonti di informazione all'ambito del diritto penale, si può forse dire, tuttavia, che si poneva già, in linea generale, il problema di garantire

⁵ I Sottocommissione, seduta del 26/9/1946, in Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica*, vol. IV, 1970, 436

⁶ I Sottocommissione, seduta del 26/9/1946, in Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica*, vol. IV, 1970, 448, così anche l'on. Lucifero, 449-450

⁷*Ivi*, 453

⁸*Ivi*, 454

un'informazione corretta e veritiera, a tutela della fiducia e dell'affidamento dei suoi destinatari.

Successivamente, nella seduta dell'Assemblea del 14/4/1947⁹, l'aspetto del controllo delle fonti di notizie fu ulteriormente oggetto di discussione e fu l'on. Cavallari¹⁰ a rilevare che tale controllo era necessario per rendere la libertà di stampa «veramente realtà operante» e non semplice *dichiarazione di principio*¹¹. In questa sede, tornò ad essere sottolineato come le notizie false, se prese sul serio dalla popolazione, avrebbero potuto creare «un tale stato di disorientamento dell'opinione pubblica da far correre al nostro Paese dei gravi pericoli»¹²; e la stessa democrazia italiana, data la sua recente affermazione, avrebbe dovuto essere protetta da questo rischio, affidando tale compito allo Stato¹³. Si giunse, così, alla seduta pomeridiana del 14/4/1947, nella quale, dopo un ampio dibattito, si arrivò alla determinazione che la questione dei controlli dovesse essere affrontata non all'interno del testo della Costituzione, ma in una successiva legge di disciplina della stampa¹⁴. Dunque, il contenuto del quinto comma dell'art. 16 del progetto, fin lì definito, «La legge può stabilire controlli per l'accertamento delle fonti di notizie e dei mezzi di finanziamento della stampa periodica», fu sottoposto a diverse richieste di soppressione e venne, infine, votato per parti separate¹⁵. Si decise, così, di sopprimere la parte relativa al controllo delle fonti di notizie e di mantenere la parte relativa al controllo dei mezzi di finanziamento, poi transitata nell'attuale quinti comma dell'art. 21 Cost.¹⁶

⁹ Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, in Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica*, vol. I, 1970, 848

¹⁰ Che aveva presentato con l'on. Montagnana un emendamento da inserire dopo il comma 2 dell'art. 16 del progetto di costituzione, che affermava: «Lo Stato può disporre controlli sulle agenzie di informazione al fine di accertare le fonti di notizie e i mezzi di finanziamento», Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, 848

¹¹ L'on. Cavallari, peraltro, riteneva necessario che il controllo avesse ad oggetto non solo la stampa periodica ma anche i quotidiani, Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, 850

¹² Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, 851

¹³ Di avviso diverso era l'on. Andreotti, che paventava che il controllo sull'informazione e sulle sue fonti finanziarie desse luogo ad interferenze inaccettabili fino «a paralizzare la vita di un giornale», Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, 851, 853

¹⁴ Assemblea Costituente, seduta del 14/4/1947, seduta pomeridiana, 880

¹⁵ *Ibidem*, 880, 882

¹⁶ *Ibidem*, 882

La complessità e la vivacità del dibattito, che si è brevemente descritto, davano così conferma a quanto affermato dall'on. Ghidini: «Questo articolo 16 è stato uno dei più tormentati e dei più dibattuti (...). Ed è naturale, perché si tratta di una libertà fondamentale, forse della libertà più caratteristica dei reggimenti democratici e civili»¹⁷.

3. Il diritto di ricevere informazioni

Lo stretto rapporto che lega la libertà di espressione e la partecipazione politica caratterizza il profilo *passivo* della libertà: il diritto di ricevere le informazioni e, in particolare, il diritto ad un'*offerta* di informazione, il più completa e imparziale ma anche il più attendibile possibile.

Trova qui voce l'esigenza del pluralismo dei soggetti che forniscono le informazioni e delle fonti di informazione, che chiama in causa il soggetto pubblico, cui spetta di regolare l'esercizio della libertà di informazione nei limiti della Costituzione. Al tempo stesso viene in luce l'obiettivo di costruire un sistema democratico¹⁸, nel quale sia garantito il controllo sulle scelte politiche e sia assicurato l'apporto delle istanze partecipative nella formazione delle decisioni¹⁹.

In sostanza, nel ventaglio delle situazioni contemplate dall'art. 21 Cost., emerge la presenza di un terzo soggetto: accanto a colui che esprime il pensiero, cioè a chi fornisce l'informazione, il c. d. lato attivo, la libertà/ diritto di informare, e accanto al soggetto pubblico che deve farsi *regolatore* dell'esercizio di questa libertà, c'è il destinatario dell'informazione, il c. d. lato passivo, colui che ha diritto di ricevere l'informazione, insieme all'interesse a cercare le notizie, e che ha diritto ad accedere liberamente a tutti i mezzi di informazione.

Ed è proprio assumendo la veste di chi riceve l'informazione, di chi si trova dal lato passivo della libertà di informare, che riaffiora la preoccupazione dei Costituenti, della quale si è fatto cenno in precedenza, cioè quella di garantire controlli adeguati

¹⁷Ivi, 855

¹⁸P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2005, 290

¹⁹A. VALASTRO, *Art. 21*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 451, 457

sulle fonti delle informazioni, per tutelare la fiducia dei cittadini che di quelle informazioni sono destinatari²⁰.

Si giunge, così, alla questione del contenuto dell'informazione diffusa, che deve essere corretto, completo, attendibile e obiettivo. Si tratta di un'esigenza già nota in passato ma avvertita in prevalenza, in riferimento all'informazione *politica* ed elettorale, allo scopo di garantire la parità di chances tra i candidati²¹; e in riferimento alla informazione *pubblicitaria*, a tutela del consumatore e delle sue scelte. In particolare, lo studio delle modalità attraverso le quali viene costruito il messaggio pubblicitario consente di individuare raffinate tecniche, in grado non solo di orientare ma talora di determinare le decisioni dei consumatori²². In questa prospettiva, la scelta delle singole parole e la loro associazione, secondo un certo ordine o un certo schema, può indurre l'utente del messaggio a ricavare una determinata conclusione o a ritenere reale un preciso esito, senza alcun fondamento di verità²³.

Se questo processo viene trasferito nel campo delle informazioni e se queste vengono fornite al di fuori del canale tradizionale e normativamente regolato delle pubblicazioni a stampa, oggi anche digitale, ci si trova su un terreno rischioso, nel quale, come paventato a suo tempo dai Costituenti, le *notizie false* possono causare un grande «disorientamento dell'opinione pubblica», e un grave pericolo per la democrazia.

²⁰P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 291, evidenzia la distinzione operata dai Costituenti tra la libertà di comunicazione dell'art. 15 Cost., nella quale l'informazione ha un destinatario preciso ed individuato, e la libertà di espressione dell'art. 21 Cost., nella quale l'informazione è destinata a tutti «con tutto ciò che questo comporta in ordine alla tutela degli interessi dei destinatari del messaggio informativo»

²¹ Si vedano le leggi n. 515 del 1993 («Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica») e n. 28 del 2000 «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica»)

²² Si veda per tutti l'analisi di E. LOMBARDI VALLAURI, *La lingua disonesta*, Il Mulino, Bologna, 2019, cap. I, II e III, 13 ss., 27 ss., 117 ss.

²³E. LOMBARDI VALLAURI, *op.*, cit., nelle Conclusioni, 259, richiama l'esperienza francese riguardo all'associazione di realtà diverse, come *topi*, *spazzatura* e *clandestini* o *immigrati*, *delinquenti* e *terroristi*, associazione che aveva l'obiettivo di costruire nella popolazione un giudizio negativo

Se è vero che, come ricordato nelle pagine precedenti, l'attenzione dei Costituenti si concentrò prevalentemente sulla stampa, il principale mezzo di diffusione delle informazioni del tempo e, quindi, quello che aveva subito le maggiori restrizioni e mortificazioni durante la dittatura fascista, è vero anche, però, che la voluta generalità e astrattezza della formula dell'art. 21 Cost., *parola, scritto e ogni altro mezzo di diffusione*, ha consentito e consente di proiettare le garanzie del disposto costituzionale ad ogni strumento di trasmissione e diffusione del pensiero, come è accaduto per la radio e la televisione e, oggi, per la Rete. In sostanza, ciò che si vuole dire è che l'esigenza di tutelare il profilo attivo e quello passivo della libertà di manifestazione del pensiero e di legarla ai principi del pluralismo e dell'eguaglianza sostanziale, attraversa inalterata la storia repubblicana, per giungere nel nostro tempo e per incidere sui mezzi di comunicazione contemporanei. Ne discende che anche le nuove modalità di manifestazione del pensiero devono ricadere nel perimetro della Costituzione e dei suoi principi e che per esse si pongono esattamente gli stessi bisogni di garanzia e di tutela.

4. Il diritto di ricevere informazioni nella Rete

Dalle brevi considerazioni svolte sembra potersi ricavare che anche le informazioni diffuse attraverso la rete incontrano i limiti dell'art. 21 Cost. Resta da verificare se in questo contesto sia uguale l'interesse da tutelare e quale debba essere il livello o il tipo di protezione da garantire.

Nel mondo di Internet, come è evidente, la condizione dell'utente dell'informazione è affatto diversa rispetto al contesto della stampa, della radio o della televisione. Se l'interesse da proteggere può essere il medesimo, ovvero l'affidamento nella qualità e nella veridicità dell'informazione, la necessità della sua tutela risulta amplificata e approfondita da una pluralità di fattori, che rendono insufficienti i tradizionali e risalenti strumenti di garanzia, pensati per la stampa o per la concorrenza. In sostanza, l'avvento di internet, rivoluzionando il modo di produrre, diffondere e usare l'informazione ha determinato un radicale

cambiamento nella società in grado di incidere anche sulla sfera politica²⁴. I profili di questa rivoluzione sono molteplici e non tutti rassicuranti e positivi. Ad esempio, attraverso la rete si è prodotta una decentralizzazione della produzione delle informazioni, cioè tutti possiamo creare e diffondere informazioni, il che è certamente un bene sotto il profilo del pluralismo e della partecipazione democratica. Al tempo stesso, però, non vi è alcun controllo sull'informazione immessa nella rete, sulla sua attendibilità e oggettività: ma vogliamo davvero più informazione al prezzo della sua verità²⁵?

Inoltre, una volta che l'informazione è immessa nella rete, il suo produttore ne perde il controllo, nel senso che saranno i motori di ricerca, i c. d. *gatekeepers*, a raccogliercela, ordinarla, classificarla e poi collocarla in una posizione di maggiore o minore evidenza, senza alcuna consapevolezza e partecipazione da parte del produttore iniziale. La *mia* informazione, quindi, viene *mediata* e *alterata* dalle piattaforme, smarrendo la sua genuinità e venendo sottratta al contesto originario, per acquisire significati e usi ben diversi.

Se, poi, ci si pone dal lato di chi riceve l'informazione il quadro è ancor più preoccupante. Da un lato, all'interno di una piattaforma l'utente riceve notizie non cercate, che vengono, ad esempio, associate ad un'altra ricerca o ad un altro contesto²⁶.

Questa ricezione avviene, quindi, in una situazione di disattenzione e di disinteresse del singolo, che, però, non impedisce che la notizia venga comunque percepita e *assorbita*, ma impedisce che egli si trovi nelle condizioni di lucidità e di concentrazione necessarie a rilevarne la falsità, l'erroneità, la parzialità. Una volta acquisita in modo acritico, essa diviene *vera* e verrà divulgata come tale.

Dall'altro lato, è la stessa ricerca di informazioni sulle piattaforme ad essere falsata sin dall'avvio. Come evidenziato in dottrina²⁷, gli algoritmi, che governano la

²⁴ Si veda G. PITRUZZELLA, *La libertà dell'informazione nell'era di internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere*, Egea, Milano, 2017, 57

²⁵ Si veda G. PITRUZZELLA, *op.*, cit., 57 ss.

²⁶ *Ibidem*, 62 ss.

²⁷ *Ibidem*, 64 ss. Si veda G. MARCHETTI, *Le fake news e il ruolo degli algoritmi*, in *Medialaws*, 1/2020, p. 29 ss.

selezione delle informazioni sulle piattaforme *conoscono* ed *imparano* le nostre preferenze e ci propongono solo notizie e dati che sono di nostro gradimento o di nostro interesse, lasciando fuori tutto ciò che vi è estraneo. Viene, così confezionata un'informazione *personalizzata*, che risponde solo ai nostri gusti e ai nostri orientamenti culturali, politici, sociali etc. e che non rispecchia la realtà, la sua dimensione plurale, la sua complessità, le sue contraddizioni e i suoi conflitti. Ma io crederò che quell'informazione sia vera e completa, che la realtà si esaurisca nel suo perimetro, che non esistono idee, opinioni, esperienze diverse dalle mie. In definitiva, viene meno proprio quell'assetto pluralista che l'art. 21 Cost., vuole proteggere e che rappresenta la sostanza di un ordinamento democratico²⁸.

5. Quale modello di regolazione?

In questo quadro emerge, allora, la necessità di ricercare strumenti adeguati, che possano garantire che le previsioni dell'art. 21 Cost. e le tutele da questo introdotte possano applicarsi anche alle informazioni trasmesse attraverso la rete, guardando in modo particolare al diritto di riceverle.

La soluzione accolta nel modello nordamericano esclude qualunque intervento del soggetto pubblico, sulla base della considerazione che le informazioni e le idee siano come le merci, che si muovono all'interno del mercato: il *free marketplace of ideas*. In questo senso, solo la più ampia libertà di circolazione può condurre, così come per le merci, alla selezione e all'affermazione della informazione migliore e veritiera e all'eliminazione *naturale* delle notizie false e inattendibili.

Presupposto di questo ragionamento, però, è che i soggetti della rete operino le loro scelte in modo razionale e consapevole, disponendo di *tutte* le informazioni, senza

²⁸ Le implicazioni di questo modello dell'informazione, la c. d. *filter bubble*, sono estremamente pericolose e minacciose per la tenuta della democrazia e del pluralismo. Infatti, l'ignoranza delle opinioni e delle idee di altri rende l'individuo auto proiettato, rafforza le sue posizioni di pregiudizio, lo mette in contatto solo con chi la pensa come lui, creando un mondo *virtuale*, lontano da quello reale, determinando il suo rifiuto e accrescendo la sua aggressività verso chi è diverso da lui, e annullando, in tal modo, la dimensione pluralista e solidaristica della Costituzione repubblicana. Senza considerare gli effetti negativi su un altro essenziale profilo di un assetto democratico, il dibattito pubblico: il carattere non contestuale del confronto nella rete, sul piano temporale e spaziale, impedisce il fisiologico dispiegarsi del confronto delle idee e la definizione di posizioni comuni e condivise

filtri o selezioni operate da altri. Si tratta, tuttavia, di un presupposto di difficile, se non di impossibile, realizzazione nel mondo di internet, nel quale l'offerta delle notizie è prevalentemente affidata alle piattaforme e ai loro algoritmi. Peraltro, l'impostazione accolta oltreoceano si radica in una concezione della libertà di espressione praticamente illimitata, consacrata nel Primo Emendamento della Costituzione americana, che vieta al potere legislativo di «abridging the freedom of speech, or of the press»²⁹.

Si tratta di una concezione che è lontana dall'approccio europeo, che pone precisi limiti alla libertà di espressione a tutela di altri diritti fondamentali, come si ricava dall'art. 10 della Cedu³⁰, dall'art. 11 della Carta Europea dei Diritti³¹ e dallo stesso art. 21 della Costituzione italiana.

La soluzione, dunque, non può essere quella di lasciare che il libero mercato delle idee trovi da sé il suo equilibrio, espungendo autonomamente le cattive notizie. Prende forma, quindi, la necessità di un intervento di regolazione della circolazione e della produzione delle informazioni nella rete.

Ma chi deve essere il regolatore?

Affidare questo compito esclusivamente al soggetto pubblico non appare decisivo, in quanto il suo intervento potrebbe risultare inefficace, senza contare i rischi,

²⁹ Per un'analisi di questo profilo di veda O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere*, cit., 23 ss.

³⁰ Articolo 10 Cedu Libertà di espressione «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. 2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario»

³¹ Articolo 11 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Libertà di espressione e d'informazione «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.»

sempre presenti, di praticare una qualche forma di censura. Ma anche la scelta di una soluzione di totale autoregolazione, cioè da affidare solo alle piattaforme private, non si presenta adeguata e potrebbe rivelarsi rischiosa, in quanto sarebbe un soggetto privato, portatore di forti interessi economici, ad esercitare un controllo e una selezione sulle informazioni da far circolare all'interno del proprio *social network*³². A ciò si aggiunge il fatto che, almeno nel contesto statunitense, il principio fondamentale della libertà di parola del Primo Emendamento non può essere fatto valere nei rapporti tra individui, come il gestore di una piattaforma e il suo utente, poiché esso opera solo nelle relazioni tra il potere pubblico e i soggetti privati. Ed è sulla base di questo assunto che, nel caso della rimozione dell'*account* dell'ex Presidente americano Trump da parte di Twitter, un giudice della California ha escluso che potesse configurarsi una violazione della libertà di espressione del Presidente uscente, anche se ha riconosciuto la legittimità dell'operato della piattaforma, poiché le affermazioni formulate da Trump rappresentavano *fighting words*, ovvero una forma di istigazione alla violenza³³.

Una terza, possibile, soluzione è quella di immaginare un sistema misto, nel quale sia il soggetto pubblico a dettare le regole generali che le piattaforme private sono poi chiamate ad applicare e a implementare.

In sostanza, esse dovrebbero agire in un quadro predefinito, controllando le informazioni prima dell'immissione nella rete e rimuovendo i contenuti falsi, contrari alla legge o lesivi dei diritti fondamentali. Soltanto nel caso di violazione

³²G. PITRUZZELLA, *op.*, cit., 92 ss.

³³ United States District Court- Northern District of California, order no. 138, 6/5/2022. Più recentemente, nel contesto italiano, il Tribunale di Varese, con l'ordinanza n. 1181 del 2/8/2022, ha riconosciuto ai social network la possibilità di sospendere gli account di utenti, che si erano espressi in modo contrario alla somministrazione di vaccini, nel caso in cui diffondano disinformazione sanitaria. Nella vicenda concreta, si è trattato delle sospensioni, operata da Facebook, dell'account di una donna che aveva condiviso sul proprio profilo il video di un parlamentare, nel quale si incitava a rifiutare la somministrazione dei vaccini, considerati letali. Secondo il social network tale condotta violava le condizioni di contratto relative alla pubblicazione di contenuti dannosi e di informazioni false sull'epidemia da Covid-19, ritenute pericolose per la salute pubblica. Il Tribunale, nel respingere la richiesta della donna, che configurava tali condizioni contrattuali come vessatorie e contrastanti con la libertà di manifestazione del pensiero dell'art. 21 Cost., ha affermato che, anche per gli utenti dei social network, la libertà di espressione non è illimitata ma soggetta al rispetto di altri interessi, quali il diritto alla salute degli altri utenti della piattaforma

delle regole stabilite per via normativa o di inefficacia dell'opera delle piattaforme, si avrebbe l'intervento di un terzo soggetto indipendente, intervento successivo e sussidiario, volto a dare tutela ai diritti coinvolti³⁴.

Un'ipotesi di questo tipo si ritrova nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella, nel giudizio su rinvio pregiudiziale, operato dalla Corte federale di Giustizia tedesca³⁵.

Il quesito sottoposto alla Corte di Giustizia UE riguardava l'interpretazione dell'art. 17, paragr. 3, a) del Regolamento UE 2016/679 del PE e del Consiglio UE, sulla protezione delle persone fisiche rispetto al trattamento dei dati personali e sulla libera circolazione di essi, in riferimento alla richiesta di deindicizzazione di alcuni link visualizzati nelle ricerche effettuate sulla piattaforma Google, che rimandavano ad articoli di un terzo soggetto, pubblicati in rete, e in riferimento alla richiesta della cessazione della visualizzazione delle foto presenti in uno degli articoli, nella forma di miniature.

L'Avvocato Generale mette in evidenza come il diritto alla deindicizzazione, reclamato dai ricorrenti, dipende dall'accertamento delle informazioni presenti nel contenuto deindicizzato e per dare consistenza a questo diritto è necessario definire una procedura adeguata, una *procedural fairness*³⁶.

Partendo, infatti, dalla considerazione che nel sistema di Internet operano *poteri privati* in grado di incidere sui diritti fondamentali (come quello all'oblio), e ciò in relazione al loro ruolo di *gatekeepers* dell'informazione, l'unica via per rendere effettivi tali diritti è quella di stabilire «sufficienti garanzie procedurali», che i privati possono attivare verso le piattaforme digitali responsabili del trattamento dei dati, garanzie alle quali debbono corrispondere «correlativi obblighi» in capo

³⁴G. PITRUZZELLA, *op.*, cit., 92 ss. Si tratta di un modello sperimentato in Italia dalla Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, legge n. 146 del 1990, modificata con la legge n. 83 del 2000, che fissa il quadro generale della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici, lasciando alle associazioni datoriali e ai sindacati il compito di darvi attuazione, attraverso forme di autoregolazione condivise, sulla base di apposite procedure. La Commissione interviene solo nel caso di mancato accordo tra le parti

³⁵ Causa C 146/20, TU, RE/Google LLC

³⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella, 7/4/2022, Causa C 460/2020, TU, RE/Google LLC, paragr. 42

alle piattaforme³⁷. Così, il privato che ha il diritto di chiedere al gestore del motore di ricerca la deindicizzazione di una pagina web, che riporta dati personali che egli ritiene non veritieri, deve dare «un principio di prova» della falsità dei contenuti di cui chiede la deindicizzazione, sempre che ciò non sia «manifestamente impossibile o eccessivamente difficile»³⁸; il gestore del motore di ricerca, dal canto suo, deve svolgere le ricerche necessarie a confermare la fondatezza o meno della domanda, esaminando sia i dati presenti nella sua piattaforma che quelli diffusi dall'editore della pagina web in cui si trova il contenuto oggetto della richiesta di deindicizzazione, anche attivando un contraddittorio con questo. Alla fine del procedimento, il gestore del motore di ricerca dovrà stabilire se accogliere o meno la domanda di deindicizzazione con una decisione motivata³⁹.

In caso di rigetto della domanda, il soggetto privato potrà rivolgersi all'autorità giudiziaria o all'autorità di controllo prevista dall'art. 51 del RGPD⁴⁰, in qualità di organi terzi e imparziali, con un reclamo contro la decisione del gestore del motore di ricerca⁴¹.

La procedura delineata nelle Conclusioni sembra configurarsi, in sostanza, quale concretizzazione di quel modello misto, cui si è fatto cenno, nel quale solo il mancato accordo tra le parti private, utente e gestore della piattaforma o motore di ricerca, permette l'ingresso *ex post* di un ulteriore attore, che si colloca a valle della procedura e che ha un ruolo solo sussidiario.

6. Gli interventi dell'Unione Europea contro la disinformazione

6.1. Il *Digital Service Act*

³⁷*Ivi*, paragr. 43, «Nel mondo di Internet», prosegue l'Avvocato Generale, «si avverte, a mio modo di vedere, il bisogno di una qualche forma di «*procedural data due process*»»

³⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella, 7/4/2022, Causa C 460/2020, TU, RE/Google LLC, cit., paragr. 44

³⁹*Ivi*, paragr. 45

⁴⁰ Regolamento Generale sulla protezione dei dati personali, Regolamento UE 2016/679 del PE e del Consiglio UE, 27/4/2016

⁴¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella, 7/4/2022, Causa C 460/2020, TU, RE/Google LLC, paragr. 47

L'approccio misto al problema della regolazione delle piattaforme, a garanzia della qualità delle informazioni da esse veicolate, è quello seguito dalla Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio UE del 15/12/2020, relativa a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali), il c. d. *Digital Service Act*, approvata nel 2022⁴².

In questo documento al paragr. 3, relativo ai «Risultati delle valutazioni ex post, delle consultazioni dei portatori di interessi e delle valutazioni d'impatto», si legge già l'obiettivo di tutelare «efficacemente i diritti e i legittimi interessi di tutte le parti interessate, in primo luogo i cittadini dell'Unione», introducendo «importanti garanzie per consentire ai cittadini di esprimersi liberamente», rafforzando la posizione degli utenti «nell'ambiente online» e «l'esercizio di altri diritti fondamentali come il diritto a un mezzo di ricorso efficace e alla non discriminazione, i diritti dei minori e la protezione dei dati personali e della vita privata online». Di rilievo il riferimento alla promozione della «libertà di ricevere informazioni e manifestare opinioni»⁴³. Riguardo alle piattaforme di dimensioni molto grandi, il Considerato n. 58 indica poi le azioni da intraprendere, quali la previsione di misure correttive, ad es. l'eliminazione di introiti pubblicitari per alcune tipologie di contenuti o l'accrescimento della «visibilità delle fonti di informazione autorevoli», anche «avviando codici di condotta o aderendo a codici di condotta esistenti o ad altre misure di autoregolamentazione»⁴⁴.

L'atteggiamento della Commissione appare qui *mediante*, poiché si evidenzia da un lato l'incoraggiamento all'elaborazione di codici di condotta che contribuiscano all'applicazione del Regolamento, garantendo sempre il loro carattere volontario e la libertà di aderirvi; dall'altro lato si sottolinea l'importanza che «le piattaforme online di dimensioni molto grandi cooperino all'elaborazione di specifici codici di

⁴² Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio UE del 15/12/2020, relativa a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la Direttiva 2000/31/CE. L'atto è stato oggetto di un accordo di PE e Consiglio UE raggiunto nell'aprile 2022

⁴³ *Ibidem*, 13

⁴⁴ *Ivi*, Considerato n. 58

condotta e vi aderiscano»⁴⁵. Ancora la Commissione indica, come possibile ambito di intervento dei codici, anche «gli eventuali effetti negativi dei rischi sistemici sulla società e sulla democrazia», tra i quali vi è la disinformazione o le attività di manipolazione e abuso. E sempre la Commissione sottolinea l'esigenza di azioni coordinate contro condotte quali «l'utilizzo di bot o account falsi per la creazione di informazioni false o fuorvianti, talvolta a scopo di lucro», particolarmente dannosi per i soggetti più vulnerabili destinati del servizio, come i minori. Qui si evidenzia che «l'adesione a un determinato codice di condotta e il suo rispetto da parte di una piattaforma online di dimensioni molto grandi possono essere ritenuti una misura di attenuazione dei rischi adeguata». L'eventuale rifiuto di aderire, senza adeguate motivazioni, potrebbe essere valutato nell'accertamento di una violazione degli obblighi del Regolamento da parte delle piattaforme on line⁴⁶.

Nel testo dell'articolato del provvedimento si individuano poi le misure concrete.

⁴⁵*Ivi*, Considerato n. 67 «La Commissione e il comitato dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta per contribuire all'applicazione del presente regolamento. L'attuazione dei codici di condotta dovrebbe essere misurabile e soggetta a controllo pubblico, tuttavia ciò non dovrebbe pregiudicare il carattere volontario di tali codici e la libertà delle parti interessate di decidere se aderirvi. In determinate circostanze è importante che le piattaforme online di dimensioni molto grandi cooperino all'elaborazione di specifici codici di condotta e vi aderiscano. Il presente regolamento non osta a che altri prestatori di servizi, attenendosi agli stessi codici di condotta, aderiscano alle stesse norme in materia di dovere di diligenza, adottino le migliori pratiche e traggano beneficio dagli orientamenti emanati dalla Commissione e dal comitato.»

⁴⁶*Ibidem*, Considerato n. 68 «È opportuno che per i suddetti codici di condotta il presente regolamento individui determinati ambiti da prendere in considerazione. In particolare è opportuno valutare, mediante accordi di autoregolamentazione e di coregolamentazione, misure di attenuazione dei rischi riguardanti specifici tipi di contenuti illegali. Un altro ambito da prendere in considerazione riguarda gli eventuali effetti negativi dei rischi sistemici sulla società e sulla democrazia, quali la disinformazione o le attività di manipolazione e abuso. Ciò comprende operazioni coordinate volte ad amplificare informazioni, compresa la disinformazione, come l'utilizzo di bot o account falsi per la creazione di informazioni false o fuorvianti, talvolta a scopo di lucro, che sono particolarmente dannose per i destinatari del servizio vulnerabili, quali i minori. In relazione a tali ambiti l'adesione a un determinato codice di condotta e il suo rispetto da parte di una piattaforma online di dimensioni molto grandi possono essere ritenuti una misura di attenuazione dei rischi adeguata. Il fatto che una piattaforma online rifiuti, senza IT 38 IT adeguate spiegazioni, l'invito della Commissione a partecipare all'applicazione di un tale codice di condotta potrebbe essere preso in considerazione, se del caso, nel determinare se la piattaforma online abbia violato gli obblighi stabiliti dal presente regolamento.»

Così si attribuisce a qualsiasi persona o ente la possibilità di segnalare alle piattaforme la presenza al loro interno di contenuti illegali (art. 14)⁴⁷. Alle piattaforme è affidato il compito di svolgere i necessari accertamenti e ad adottare, eventualmente, una decisione motivata di rimozione delle informazioni o di disabilitazione dell'accesso alle stesse (art. 15)⁴⁸. Esse, inoltre, devono predisporre un sistema interno di gestione dei reclami (art. 17)⁴⁹, che si affianca alla possibilità

⁴⁷ Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio UE del 15/12/2020, cit., articolo 14 Meccanismo di notifica e azione «1. I prestatori di servizi di hosting predispongono meccanismi per consentire a qualsiasi persona o ente di notificare loro la presenza nel loro servizio di informazioni specifiche che tale persona o ente ritiene costituiscano contenuti illegali. Tali meccanismi sono di facile accesso e uso e consentono la presentazione di notifiche esclusivamente per via elettronica. 2. I meccanismi di cui al paragrafo 1 sono tali da facilitare la presentazione di notifiche sufficientemente precise e adeguatamente motivate, in base alle quali un operatore economico diligente può rilevare l'illegalità dei contenuti in questione. (...)»

⁴⁸ *Ivi*, articolo 15 Motivazione «1. Qualora un prestatore di servizi di hosting decida di rimuovere specifiche informazioni fornite dai destinatari del servizio o disabilitare l'accesso alle stesse, indipendentemente dai mezzi utilizzati per individuare, identificare o rimuovere tali informazioni o disabilitare l'accesso alle stesse nonché dal motivo della propria decisione, tale prestatore informa il destinatario della decisione, al più tardi al momento della rimozione o della disabilitazione dell'accesso, fornendo una motivazione chiara e specifica di tale decisione. 2. La motivazione di cui al paragrafo 1 contiene almeno le informazioni seguenti: a) una precisazione volta a confermare se la decisione comporti la rimozione delle informazioni o la disabilitazione dell'accesso alle stesse e, ove opportuno, la portata territoriale della disabilitazione dell'accesso; b) i fatti e le circostanze su cui si basa la decisione adottata, compresa, ove opportuno, una precisazione volta a confermare se la decisione sia stata adottata in base a una notifica presentata a norma dell'articolo 14; c) ove opportuno, informazioni sugli strumenti automatizzati usati per adottare la decisione, anche nel caso in cui la decisione sia stata adottata in merito a contenuti individuati o identificati per mezzo di strumenti automatizzati; d) se la decisione riguarda presunti contenuti illegali, un riferimento alla base giuridica invocata e una spiegazione delle ragioni per cui l'informazione è considerata contenuto illegale in applicazione di tale base giuridica; e) se la decisione si basa sulla presunta incompatibilità delle informazioni con le condizioni generali del prestatore, un riferimento alla clausola contrattuale invocata e una spiegazione delle ragioni per cui le informazioni sono ritenute incompatibili con tale clausola; f) informazioni sui mezzi di ricorso a disposizione del destinatario del servizio in relazione alla decisione, in particolare attraverso i meccanismi interni di gestione dei reclami, la risoluzione extragiudiziale delle controversie e il ricorso per via giudiziaria. 3. Le informazioni fornite dai prestatori di servizi di hosting a norma del presente articolo devono essere chiare e facilmente comprensibili e il più possibile precise e specifiche tenuto conto delle circostanze del caso. In particolare le informazioni devono essere tali da consentire ragionevolmente al destinatario del servizio interessato di esercitare in modo effettivo i mezzi di ricorso di cui al paragrafo 2, lettera f). 4. I prestatori di servizi di hosting pubblicano le decisioni e le motivazioni di cui al paragrafo 1 in una banca dati pubblicamente accessibile gestita dalla Commissione. Tali informazioni non contengono dati personali»

⁴⁹ *Ivi*, articolo 17 Sistema interno di gestione dei reclami «1. Le piattaforme online forniscono ai destinatari del servizio, per un periodo di almeno sei mesi dalla decisione di cui al presente paragrafo, l'accesso a un sistema interno di gestione dei reclami efficace, che consenta di

di richiedere l'intervento di «un qualunque organismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie» e che non esclude, comunque, il ricorso all'organo giurisdizionale (art. 18)⁵⁰.

La natura mista dello schema seguito, in cui la regolazione pubblica si sviluppa nell'azione successiva delle piattaforme private, nell'ambito di una procedura predefinita⁵¹, viene più chiaramente espressa dai successivi articoli 35 e 36. In

presentare per via elettronica e gratuitamente reclami contro le seguenti decisioni adottate dalla piattaforma online a motivo del fatto che le informazioni fornite dai destinatari costituiscono contenuti illegali o sono incompatibili con le sue condizioni generali: a) le decisioni di rimuovere le informazioni o disabilitare l'accesso alle stesse; b) le decisioni di sospendere o cessare in tutto o in parte la prestazione del servizio ai destinatari; c) le decisioni di sospendere o cessare l'account dei destinatari. 2. Le piattaforme online provvedono affinché i loro sistemi interni di gestione dei reclami siano di facile accesso e uso e affinché consentano e agevolino la presentazione di reclami sufficientemente precisi e adeguatamente motivati. 3. Le piattaforme online gestiscono i reclami presentati attraverso il loro sistema interno di gestione dei reclami in modo tempestivo, diligente e obiettivo. Se un reclamo contiene motivi sufficienti per indurre la piattaforma online a ritenere che le informazioni oggetto del reclamo non siano illegali né incompatibili con le sue condizioni generali, o se tale reclamo contiene informazioni indicanti che il comportamento del reclamante non giustifica la sospensione o la cessazione del servizio o dell'account, la piattaforma online annulla senza indebito ritardo la decisione di cui al paragrafo 1. 4. Le piattaforme online comunicano senza indebito ritardo ai reclamanti la decisione da esse adottata in merito alle informazioni cui si riferisce il reclamo e li informano della possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie di cui all'articolo 18 e delle altre possibilità di ricorso a loro disposizione. 5. Le piattaforme online provvedono affinché le decisioni di cui al paragrafo 4 non siano prese avvalendosi esclusivamente di strumenti automatizzati.»

⁵⁰*Ibidem*, articolo 18 Risoluzione extragiudiziale delle controversie «1. I destinatari del servizio ai quali sono rivolte le decisioni di cui all'articolo 17, paragrafo 1, hanno il diritto di scegliere qualunque organismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie certificato in conformità al paragrafo 2 ai fini della risoluzione delle controversie inerenti a tali decisioni, compresi i reclami che non è stato possibile risolvere mediante il sistema interno di gestione dei reclami di cui a IT 58 IT tale articolo. Le piattaforme online si impegnano in buona fede con l'organismo selezionato al fine di risolvere la controversia e sono vincolate dalla decisione adottata da tale organismo. Il primo comma lascia impregiudicato il diritto del destinatario in questione di impugnare la decisione dinanzi a un organo giurisdizionale conformemente al diritto applicabile. (...)»

⁵¹ Si veda il Considerando n. 22 della Proposta di Regolamento del PE e del Consiglio UE del 15/12/2020, cit.: «Al fine di beneficiare dell'esenzione dalla responsabilità per i servizi di hosting, il prestatore dovrebbe agire immediatamente per rimuovere i contenuti illegali o per disabilitare l'accesso agli stessi non appena ne venga effettivamente a conoscenza o ne divenga consapevole. La rimozione dei contenuti o la disabilitazione dell'accesso agli stessi dovrebbe essere effettuata nel rispetto del principio della libertà di espressione. Il prestatore può effettivamente acquisire tale conoscenza o consapevolezza, in particolare mediante indagini volontarie o notifiche inviategli da persone o enti conformemente al presente regolamento, nella misura in cui tali notifiche sono sufficientemente precise e dimostrate da consentire a un operatore economico diligente di individuare ragionevolmente, valutare e, se del caso, contrastare i presunti contenuti illegali.» Così anche il Considerando n. 44: «I destinatari del

particolare, l'art. 35⁵², relativo proprio ai codici di condotta, esplicita l'atteggiamento degli organismi europei verso *l'incoraggiamento e l'agevolazione* dell'adozione di codici di condotta, volti alla corretta applicazione del regolamento, invitando le piattaforme on line e i prestatori di servizi di intermediazione, ma anche le organizzazioni della società civile e le altre parti interessate, a partecipare alla loro elaborazione; lo stesso invito è rivolto in riferimento all'elaborazione di codici di condotta per la pubblicità on line dall'art. 36⁵³.

servizio dovrebbero poter contestare efficacemente e con facilità determinate decisioni delle piattaforme online che hanno un impatto negativo nei loro confronti. Le piattaforme online dovrebbero pertanto essere tenute a predisporre sistemi interni di gestione dei reclami che soddisfino determinate condizioni volte a far sì che tali sistemi siano facilmente accessibili e portino a risultati rapidi ed equi. È inoltre opportuno prevedere la possibilità della risoluzione extragiudiziale delle controversie, comprese quelle che non è stato possibile risolvere in modo soddisfacente mediante i sistemi interni di gestione dei reclami, da parte di organismi certificati che possiedano l'indipendenza, i mezzi e le competenze necessarie per esercitare le loro attività in modo equo, rapido ed efficace sotto il profilo dei costi. Le possibilità così create di contestare le decisioni delle piattaforme online dovrebbero integrare, pur lasciandola impregiudicata sotto tutti gli aspetti, la possibilità di presentare ricorso per via giudiziaria conformemente alla legislazione dello Stato membro interessato.»

⁵²*Ivi*, articolo 35 Codici di condotta «1. La Commissione e il comitato incoraggiano e agevolano l'elaborazione di codici di condotta a livello di Unione per contribuire alla corretta applicazione del presente regolamento, tenendo conto in particolare delle sfide specifiche connesse alla lotta ai diversi tipi di contenuti illegali e ai rischi sistemici, conformemente al diritto dell'Unione, in particolare in materia di concorrenza e protezione dei dati personali. 2. Qualora emerga un rischio sistemico significativo ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, che interessa diverse piattaforme online di dimensioni molto grandi, la Commissione può invitare le piattaforme online di dimensioni molto grandi interessate, altre piattaforme online di dimensioni molto grandi, altre piattaforme online e altri prestatori di servizi intermediari, a seconda dei casi, nonché le organizzazioni della società civile e altre parti interessate, a partecipare all'elaborazione dei codici di condotta, anche stabilendo impegni ad adottare misure specifiche di attenuazione dei rischi nonché un quadro di comunicazione periodica sulle misure adottate e sui relativi risultati. 3. Nell'attuare i paragrafi 1 e 2, la Commissione e il comitato mirano a garantire che i codici di condotta definiscano chiaramente i relativi obiettivi, contengano indicatori chiave di prestazione per misurare il conseguimento di tali obiettivi e tengano debitamente conto delle esigenze e degli interessi di tutte le parti interessate, compresi i cittadini, a livello di Unione. La Commissione e il comitato mirano inoltre a garantire che i partecipanti riferiscano periodicamente alla Commissione e ai rispettivi coordinatori dei servizi digitali del luogo di stabilimento in merito a tutte le misure adottate e ai relativi risultati, misurati sulla base degli indicatori chiave di prestazione contenuti nei codici di condotta. 4. La Commissione e il comitato valutano se i codici di condotta rispondano alle finalità di cui ai paragrafi 1 e 3 e monitorano e valutano periodicamente il conseguimento dei loro obiettivi. La Commissione e il comitato pubblicano le loro conclusioni. 5. Il comitato monitora e valuta periodicamente il conseguimento degli obiettivi dei codici di condotta, tenendo conto degli indicatori chiave di prestazione che possono contenere.»

⁵³*Ibidem*, articolo 36 Codici di condotta per la pubblicità online «1. La Commissione incoraggia e agevola l'elaborazione di codici di condotta a livello di Unione tra le piattaforme online e altri

6.2. Il Codice di buone pratiche contro la disinformazione

Ancor prima dell'approvazione della proposta del DSA, tuttavia, in una prospettiva più generale di contrasto alla disinformazione, l'Unione Europea era intervenuta con il Code of Practice on Disinformation del 2018⁵⁴.

Il Codice si caratterizzava per il tentativo di definire alcuni principi comuni volti a guidare le piattaforme nell'individuazione delle fake news e nella lotta contro la disinformazione⁵⁵. In questa attività le piattaforme potevano scegliere le modalità e gli strumenti che ritengono più vicini al loro modo di operare, così come alla loro libera scelta era affidata l'adesione al Codice. Il documento, inoltre, forniva una definizione di disinformazione, configurata come *un'informazione verificabilmente falsa o fuorviante*, che viene creata, presentata e diffusa per ottenere un vantaggio economico o per ingannare intenzionalmente il pubblico e che può causare danni pubblici, intesi come minacce al sistema democratico in generale e ai beni pubblici, quali la tutela della salute dei cittadini dell'UE, l'ambiente o la sicurezza⁵⁶.

prestatori di servizi interessati, quali i prestatori di servizi intermediari per la pubblicità online o le organizzazioni che rappresentano i destinatari del servizio, e le organizzazioni della società civile o le autorità competenti, al fine di contribuire a una maggiore trasparenza della pubblicità online al di là di quanto prescritto dagli articoli 24 e 30. IT 71 IT 2. La Commissione mira a garantire che i codici di condotta perseguano un'efficace trasmissione delle informazioni, nel pieno rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti coinvolte, e un ambiente competitivo, trasparente ed equo nella pubblicità online, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, in particolare in materia di concorrenza e protezione dei dati personali. La Commissione mira a garantire che i codici di condotta abbiano ad oggetto almeno: a) la trasmissione di informazioni detenute dai prestatori di servizi intermediari per la pubblicità online ai destinatari del servizio per quanto riguarda le prescrizioni di cui all'articolo 24, lettere b) e c); b) la trasmissione di informazioni detenute dai prestatori di servizi intermediari per la pubblicità online ai registri a norma dell'articolo 30. 3. La Commissione incoraggia l'elaborazione dei codici di condotta entro un anno dalla data di applicazione del presente regolamento e la loro applicazione entro sei mesi da tale scadenza.»

⁵⁴ EU Code of Practice on Disinformation, 2018. Questo costituisce lo sviluppo della Comunicazione della Commissione UE «Tackling on line disinformation: a European approach» del 2018. Si veda F. SCIACCHITANO, A. PANZA, *Fake news e disinformazione on line: misure internazionali*, in *Medialaws*, 1/2020, 202 ss., 206 ss.

⁵⁵ Si veda M. MONTI, *Il Code of Practice on Disinformation dell'UE. Tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, in *Medialaws*, 1/2019, 320 ss.

⁵⁶ EU Code of Practice on Disinformation, 2018, cit., Preamble «As provided under the Commission's Communication, for the purpose of this Code, the Commission as well as the High Level Expert Group in its report define "Disinformation" as "verifiably false or misleading information" which, cumulatively, (a) "Is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public"; and (b) "May cause public harm", intended as "threats to democratic political and policymaking processes as well as public goods

Le finalità del Codice⁵⁷ ponevano, tuttavia, al centro ancora la volontà di collaborazione delle piattaforme, lasciando, di fatto, alla loro iniziativa la concreta realizzazione degli obiettivi. Si trattava, in sostanza, di una forma di autoregolazione, anche se fondata su principi stabiliti da un soggetto pubblico⁵⁸, che ha incontrato tutti i limiti tipici dei meccanismi di *self regulation* e che non ha prodotto i risultati sperati⁵⁹.

L'adozione del nuovo Codice rafforzato di buone pratiche contro la disinformazione del 2022⁶⁰ sembra aver fatto tesoro dell'esperienza precedente e sembra segnare un cambio di prospettiva.

In tal senso, l'Unione Europea abbandona il modello nord americano incentrato sulla sola autoregolazione, preferendo seguire in modo più esplicito un sistema di coregolazione, più vicino all'approccio europeo alla libertà di espressione, approccio che ne afferma la piena tutela ma che ne riconosce anche i limiti, a garanzia di altri diritti fondamentali⁶¹.

such as the protection of EU citizens' health, the environment or security".[5] The notion of "Disinformation" does not include misleading advertising, reporting errors, satire and parody, or clearly identified partisan news and commentary, and is without prejudice to binding legal obligations, self-regulatory advertising codes, and standards regarding misleading advertising». M MONTI, *Il Code of Practice*, cit., 320, osserva come la definizione contenuta nel Codice sia costruita sulla nozione di notizia, che viene appositamente perimetrata perché ne restino escluse altre forme di manifestazione del pensiero, come la satira, le comunicazioni politiche e gli errori giornalistici. La definizione di *fake news* proposta dal Codice si affianca a quella fornita dall'AGCOM italiana nel Report del 2018 *News vs fake news nel sistema dell'informazione*, 25 ss. La nozione di *fake news* è ampiamente analizzata in dottrina, si vedano, tra gli altri, T. E. FROSINI, *No news is fake news*, in *Dir. pubb. Comp. Europ.*, 4/2017 e A. PAPA "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazie contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2018, 301 ss. Sul punto anche F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *Medialaws*, 1/2017, 49 e V. VISCO COMANDINI, *Le fake news sui social network: un'analisi economica*, in *Medialaws*, 2/2018, 183 ss

⁵⁷ EU Code of Practice on Disinformation, 2018, cit., 4-5

⁵⁸ M MONTI, *op.*, cit., 323 parla di *soft law*

⁵⁹ M MONTI, *op.* cit., 323. Osserva come l'approccio del Codice del 2018 sembrava seguire l'impostazione del modello nord americano, che rifiuta ogni intervento pubblico sulla libertà di espressione, il che lascia ai soggetti privati eventuali forme di regolazione. L'A. richiama la posizione di G. PITRUZZELLA, *op.*, cit., 94, che ammonisce, come già ricordato, sul rischio di introdurre una forma di censura privata, operata dalle grandi piattaforme

⁶⁰ The Strengthened Code of Practice on Disinformation del giugno 2022

⁶¹ Il nuovo Codice rafforzato è stato preceduto dall'adozione delle linee guida della Commissione nel maggio 2021, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Orientamenti

In questa prospettiva di coregolazione, sono in primo luogo la Commissione dell'UE e agli altri organismi europei ad intervenire con una più decisa e precisa definizione di principi, obiettivi e misure concrete; successivamente vengono coinvolte le piattaforme on line in modo più diretto, individuandone adempimenti e impegni.

Si può forse dire che con il nuovo Codice vengano ristrette le maglie costruite nel 2018, sia sotto il profilo dei contenuti che sotto quello della partecipazione dei partner privati.

In tal senso, può ritenersi significativo che il numero dei firmatari del Codice si sia accresciuto a 34, dai 16 del 2018, includendo piattaforme come Google, Meta, Microsoft, Tik Tok, Twitter.

Gli impegni e le misure specifiche stabilite riguardano azioni quali: il taglio degli introiti finanziari ai fornitori di disinformazione (*demonetisation*), specie quelli derivanti dalla pubblicità⁶²; la messa in opera di interventi adeguati per rendere più trasparenti i messaggi pubblicitari, in modo da individuarne il contenuto politico⁶³; l'accrescimento dei livelli di sicurezza, per ridurre i comportamenti manipolativi, usati per propagare la disinformazione⁶⁴; il rafforzamento della consapevolezza degli utenti, fornendo loro strumenti più efficaci per riconoscere e comprendere la disinformazione, ciò anche attraverso iniziative di *media literacy*, alfabetizzazione dei media⁶⁵; il rafforzamento degli strumenti disponibili ai ricercatori contro la disinformazione, anche attraverso un accesso più efficace ai dati conservati dalle piattaforme⁶⁶; il rafforzamento dell'attività di *fact-checking*⁶⁷; il controllo delle informazioni immesse in rete, con l'erogazione di contributi finanziari e maggiore possibilità di accesso alle notizie⁶⁸; infine, la creazione di una *task-force* permanente,

della Commissione Europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, volte a rafforzare le misure contenute nel Codice del 2021

⁶² The Strengthened Code of Practice on Disinformation, cit., 4 ss.

⁶³ *Ivi*, 9 ss.

⁶⁴ *Ivi*, 15 ss.

⁶⁵ *Ivi*, 18 ss.

⁶⁶ *Ivi*, 26 ss.

⁶⁷ *Ivi*, 31 ss.

⁶⁸ *Ivi*, 35

chiamata ad aggiornare e adeguare il Codice in base agli sviluppi tecnologici, sociali, commerciali e legislativi⁶⁹.

7. Alcune considerazioni conclusive

La strategia adottata dall'Unione Europea nella definizione di politiche di contrasto alla disinformazione, come si è brevemente descritto nelle pagine precedenti, ha seguito un percorso che si potrebbe dire *tipico* dell'esperienza comunitaria. Un percorso che in un primo momento, forse in sintonia con le origini del disegno comunitario, ha privilegiato l'iniziativa dei soggetti privati, lasciando sullo sfondo l'intervento del soggetto pubblico. Come già in altri ambiti, tuttavia, questo approccio si è rivelato insufficiente quando entra in gioco la tutela di quei diritti fondamentali che rappresentano il patrimonio costituzionale comune, nel quale l'Unione Europea affonda le proprie radici. Ciò produce un inevitabile cambio di prospettiva, che richiede alla stessa Unione Europea di farsi garante dei valori richiamati dall'art. 2 del Trattato UE: la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'eguaglianza, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani.

In riferimento alla libertà di espressione, la strada seguita a livello europeo si salda, in tal modo, con la vicenda costituzionale italiana, che ben conosceva il rischio di *disorientamento* dell'opinione pubblica causato dalle notizie false e la necessità di configurare una responsabilità di chi produce e diffonde le informazioni.

Queste esigenze sono fortemente amplificate, come già ricordato, nel mondo di internet, nel quale la *pluralizzazione* e la *parcellizzazione* dei soggetti che producono le notizie, la disponibilità di mezzi di trasmissione di immediato accesso e di uso

⁶⁹*Ivi*, 36 ss. O. POLLICINO (*Sulla disinformazione un nuovo codice che cambia paradigma*, in *Il Sole 24 ore*, 17/6/2022) ritiene che il codice possenga «un potenziale davvero innovativo», in grado di «fornire una risposta finalmente adeguata a livello europeo e in conformità, questa volta, alle radici costituzionali del vecchio continente». Dello stesso A. si veda anche *Il Codice contro la disinformazione: il peccato originale*, in *Lavoce.info*, 2/10/2022 e *Codice di condotta europeo contro la disinformazione: ecco a che servirà anche in Italia*, in *Agendadigitale.eu*, 3/8/2022. Un primo risultato del nuovo Codice può ricondursi alla decisione assunta da Google, nell'agosto 2022, di modificare l'algoritmo di ricerca delle notizie (con l'aggiornamento denominato *Helpful Content Update*), in modo da penalizzare i siti e le informazioni che diffondono notizie false, imprecise e non soggette a preventiva verifica

incontrollato, l'intermediazione delle piattaforme e dei motori di ricerca nella raccolta, selezione, organizzazione e diffusione delle informazioni rendono urgente la definizione di strumenti in grado di rendere effettiva la tutela dei diritti dei destinatari di quelle informazioni.

In questo contesto, la garanzia di una informazione vera, attendibile, obiettiva, in una parola *buona* non esaurisce il suo effetto nella sola dimensione dell'individuo ma si proietta sull'intera società, facendosi strumento di difesa della democrazia e possibilità della sua stessa sopravvivenza⁷⁰.

⁷⁰ Se è vero quanto affermato dal giornalista inglese Amol Rajan «Stiamo vivendo nel mondo della post-verità popolato da fake news e fatti alternativi. Il pubblico crede in ciò che vuole e scarta tutto il resto. La verità è dura, costosa e noiosa. Le bugie sono facili, economiche ed elettrizzanti», è anche vero che va diffondendosi una cultura della buona informazione tra gli utenti. Ciò si può ricavare dal Rapporto internazionale di Global Disinformation Index del 2022, che afferma che 8 consumatori su 10, pari all'85%, dichiara che non utilizzerebbe più un marchio se accanto all'annuncio pubblicitario venissero visualizzate notizie false o provocatorie