

C J N

# Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



4/2021

## EDITOR-IN-CHIEF

Gian Luigi Gatta

## EDITORIAL BOARD

*Italy:* Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli, Francesco Viganò

*Spain:* Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz,

Joan Queralt Jiménez

*Chile:* Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto,

Fernando Londoño Martínez

## MANAGING EDITORS

Carlo Bray, Silvia Bernardi

## EDITORIAL STAFF

Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Emanuele Birritteri, Javier Escobar Veas,

Stefano Finocchiaro, Alessandra Galluccio, Elisabetta Pietrocarlo, Rossella Sabia,

Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

## EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardon, Manfredi Bontempelli, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Marcela Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Francesco D'Alessandro, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caveró, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascuráin Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Masera, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Magdalena Ossandón W., Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Lucia Risicato, Mario Romano, Maria Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggeri, Francesca Ruggieri, Dulce Maria Santana Vega, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valejje Álvarez, Antonio Vallini, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, John Vervaele, Costantino Visconti, Javier Wilenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", c/o Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" - Via Festa del Perdono, 7 - 20122 MILANO - c.f. 97792250157  
ANNO 2021 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.  
Impaginazione a cura di Chiara Pavese

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

I contributi da sottoporre alla Rivista possono essere inviati al seguente indirizzo mail: [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



**Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale** is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at [editor.criminaljusticenetwork@gmail.com](mailto:editor.criminaljusticenetwork@gmail.com). All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).



**LA DISINFORMAZIONE TRA POLITICA E DIRITTO.  
DIMENSIONE ISTITUZIONALE, STRATEGIE PREVENTIVE  
E DINAMICHE PUNITIVE**

*LA DESINFORMACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO.  
DIMENSIÓN INSTITUCIONAL, ESTRATEGIAS PREVENTIVAS  
Y DINÁMICAS REPRESIVAS*

*DISINFORMATION BETWEEN POLITICS AND LAW.  
INSTITUTIONAL DIMENSION, PREVENTIVE STRATEGIES  
AND PUNITIVE TRENDS*

Il presente contributo, qui pubblicato all'interno di una sezione speciale, costituisce la sezione giuridica della ricerca dal titolo "Come individuare e contrastare operazioni coordinate di disinformazione in Italia. Casi di studio e indicazioni di policy per istituzioni pubbliche e private", condotta nell'A.A. 2020/2021 da ricercatori dell'Università Luiss Guido Carli, della Harvard Kennedy School e della School of Information dell'Università del Michigan. La ricerca è stata realizzata con un contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione e Documentazione Storica del Ministero italiano degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), ai sensi dell'art. 23-bis del d.p.r. n. 18 del 5 gennaio 1967. Le riflessioni contenute in questa ricerca riflettono esclusivamente la visione degli autori e non sono necessariamente rappresentative dell'opinione del MAECI e delle altre istituzioni di ricerca coinvolte. Si ringraziano l'Unità di Analisi, Programmazione e Documentazione Storica del MAECI e gli altri Direttori della ricerca (Irene Pasquetto, Gianni Riotta e Costanza Sciubba Caniglia) per avere consentito la pubblicazione degli scritti in questa sede.

# LA DISINFORMAZIONE TRA POLITICA E DIRITTO

## LA DESINFORMACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO

### DISINFORMATION BETWEEN POLITICS AND LAW

---

<b>Disinformazione e politiche pubbliche: una introduzione</b>	248
<i>Desinformación y políticas públicas: una introducción</i>	
<i>Disinformation and Public Policies: an Introduction</i>	
Antonio Gullo e Giovanni Piccirilli	

---

<b>CAPITOLO I</b>	251
<b>La disinformazione: profili regolatori e policy</b>	
<i>Desinformación: aspectos normativos y políticos</i>	
<i>Disinformation: Regulatory and Policy Issues</i>	
Marco Galimberti	

#### **I. Introduzione**

#### **II. Disinformazione e democrazia: il solco tracciato dalla Commissione di Venezia**

- II.1. Il ruolo di internet e dei social media nelle società democratiche
- II.2. L'impatto della disinformazione sui processi elettorali
- II.3. Nuove tecnologie, elezioni e disinformazione: prospettive e strumenti normativi

#### **III. Disinformazione e diritto eurounitario tra *soft law* e *hard law***

- III.1. L'Unione europea alla prova della disinformazione
- III.2. Una pagina già scritta: il ricorso a strumenti di *soft law*
  - III.2.1. Gli esperti di alto livello e lo sviluppo di un "approccio europeo"
  - III.2.2. Dal Piano d'Azione contro la Disinformazione al Codice europeo di buone pratiche
  - III.2.3. L'attuazione e il monitoraggio delle iniziative di *soft law*
- III.3. Una pagina in via di scrittura: la disinformazione ai tempi del Covid-19
- III.4. Una pagina ancora da scrivere? Verso una regolazione legislativa della disinformazione

#### **IV. Disinformazione e ordinamenti nazionali: spunti in ottica comparata**

- IV.1. Un primo modello: il *Network Enforcement Act* tedesco
- IV.2. Un secondo modello: la legge francese contro la manipolazione dell'informazione
- IV.3. I primi passi del legislatore italiano
- IV.4. Stati Uniti: verso una responsabilità giuridica delle piattaforme online?

#### **V. Conclusioni**

# LA DISINFORMAZIONE TRA POLITICA E DIRITTO

## LA DESINFORMACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO

### DISINFORMATION BETWEEN POLITICS AND LAW

#### CAPITOLO II

282

#### **Disinformazione e responsabilità delle piattaforme. Obblighi di attivazione e misure di compliance**

*La desinformación y la responsabilidad de las plataformas. Obligaciones y formas de compliance*

*Disinformation and Platforms Liability. Obligations and Compliance Requirements*

Luca D'Agostino

#### **I. *Hosting providers* e gestori di piattaforme. inquadramento del tema**

I.1. Premessa. La disinformazione e il ruolo del *provider*

I.2. La figura dell'*hosting provider* e le problematiche legate agli *user-generated contents*

I.3. I paradigmi del controllo preventivo e dell'attivazione *ex post facto*

#### **II. Unione Europea**

II.1. Il vigente quadro normativo in materia di commercio elettronico e servizi digitali

II.2. La posizione della Corte di Giustizia sul requisito della "*actual knowledge*"

II.3. Le prospettive di regolazione futura: il *Digital Services Act*

#### **III. Ordimenti nazionali e misure di contrasto alla disinformazione**

III.1. La disciplina italiana sulla responsabilità del *provider*

III.2. La disinformazione come illecito. Rimozione di contenuti, obbligo di attivazione e responsabilità del *provider*

III.3. La responsabilità del *provider* in alcuni ordinamenti stranieri. Spunti comparatistici con Francia, Germania e Stati Uniti

III.4. Indicazioni di *policy* per il contrasto ad operazioni coordinate di disinformazione attraverso le piattaforme web



# LA DISINFORMAZIONE TRA POLITICA E DIRITTO

## LA DESINFORMACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO

### DISINFORMATION BETWEEN POLITICS AND LAW

#### CAPITOLO III

304

#### **Punire la disinformazione: il ruolo del diritto penale e delle misure di moderazione dei contenuti delle piattaforme tra pubblico e privato**

*Reprimir la desinformación: el uso del derecho penal y las iniciativas de moderación de contenidos de las plataformas entre el sector público y el privado*

*Punishing Disinformation: The Role of Criminal Law and Platforms' Content Moderation Between Public and Private Sectors*

Emanuele Birritteri

#### **I. La punizione della disinformazione tra pubblico e privato: inquadramento del fenomeno**

- I.1. Premessa. Informazioni false e condotte illecite online legate all'uso della "parola": alcune note introduttive
- I.2. Tutela della verità e diritto penale: la disinformazione e l'intervento della pena criminale
- I.3. Le "sanzioni" irrogate dalle piattaforme private nell'ambito dell'attività di moderazione dei contenuti

#### **II. Unione Europea**

- II.1. Aspetti di rilievo (sul versante punitivo) delle iniziative eurounitarie
- II.2. Le prospettive future: il *Digital Services Act*

#### **III. Ordinamenti nazionali e misure di moderazione dei contenuti delle piattaforme private**

- III.1. La disciplina italiana: profili di rilevanza penale delle condotte di disinformazione e analisi di alcune proposte di riforma
- III.2. Le "sanzioni" irrogate dalle piattaforme private nell'ambito dell'attività di moderazione dei contenuti: l'esempio di *Facebook* e *Twitter*
- III.3. Il contrasto alla disinformazione nel panorama comparatistico (Francia, Germania, Stati Uniti): alcuni spunti di riflessione
- III.4. Indicazioni di policy tra pubblico e privato

335

#### INDICAZIONI DI POLICY

# La disinformazione: profili regolatori e policy

## *Desinformación: aspectos normativos y políticos*

## *Disinformation: Regulatory and Policy Issues*

MARCO GALIMBERTI

*Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca  
marco.galimberti@unimib.it*

LIBERTÀ DI ESPRESSIONE,  
REATI INFORMATICI, DIRITTO UE,  
DIRITTO PENALE COMPARATO

LIBERTAD DE EXPRESSION,  
DELITOS INFORMÁTICOS, DERECHO UE,  
DIRITTO PENALE COMPARATO

FREEDOM OF EXPRESSION,  
CYBERCRIMES, EU LAW,  
COMPARATIVE CRIMINAL LAW

---

### ABSTRACTS

Nel corso degli ultimi anni il tema della creazione e diffusione di notizie false su vasta scala, sia attraverso i mezzi di comunicazione tradizionali che (soprattutto) per il tramite dei nuovi media, ha assunto peculiare rilevanza all'interno del dibattito pubblico, sollevando alcune problematiche e profili di interesse anche dal punto di vista giuridico, e in particolare costituzionalistico.

In quest'ottica, il presente contributo ripercorre analiticamente i materiali normativi elaborati nell'ambito delle principali iniziative di contrasto al fenomeno della disinformazione promosse a livello internazionale, europeo e nazionale, allo scopo di tratteggiare le più significative linee di tendenza ad oggi in atto nel quadro politico-istituzionale di riferimento e di farne emergere i principali profili di criticità sul piano giuridico.

La prima parte dello scritto si occupa di esaminare gli studi condotti in quest'ambito da parte della Commissione di Venezia, con particolare riguardo agli effetti prodotti dalle campagne di disinformazione sui processi elettorali all'interno delle società democratiche e all'esigenza di operare un bilanciamento tra i diversi diritti e interessi che entrano contestualmente in gioco.

La sezione successiva dell'indagine si concentra sulle misure di contrasto alla manipolazione dell'informazione finora adottate dalle istituzioni dell'Unione europea, soffermandosi sulla progressiva transizione nella regolazione della materia dal terreno della *soft law* a quello della *hard law*, come testimoniato anche dalla recente proposta di legge sui servizi digitali (c.d. *Digital Services Act*).

L'ultima parte della ricerca ha ad oggetto l'analisi, in prospettiva comparata, di alcune soluzioni normative individuate a livello interno, a partire dalle recenti legislazioni tedesca e francese per il contrasto alle notizie false, ai discorsi d'odio in rete e alla manipolazione dell'informazione durante i periodi elettorali, suscettibili di costituire un possibile modello di riferimento anche per altri ordinamenti nazionali, come ad esempio quello italiano.

---

En los últimos años, la cuestión de la creación y difusión de noticias falsas a gran escala, tanto a través de los medios de comunicación tradicionales como de los nuevos, ha cobrado especial relevancia en el debate público, suscitando algunas cuestiones y perfiles de interés también desde el punto de vista jurídico, y en particular constitucional.

Desde este punto de vista, la presente contribución recorre analíticamente los materiales normativos elaborados en el ámbito de las principales iniciativas para contrastar el fenómeno de la desinformación promovidas a nivel internacional, europeo y nacional, con el objetivo de perfilar las líneas de tendencia más significativas actualmente

en curso en el ámbito político-institucional de referencia y poner de relieve los principales perfiles críticos a nivel jurídico.

La primera parte del documento examina los estudios realizados en este campo por la Comisión de Venecia, con especial atención a los efectos producidos por las campañas de desinformación en los procesos electorales dentro de las sociedades democráticas y la necesidad de equilibrar los diferentes derechos e intereses que entran en juego al mismo tiempo.

La siguiente sección del estudio se centra en las medidas adoptadas hasta ahora por las instituciones de la UE para luchar contra la manipulación de la información, incidiendo en la transición gradual de la regulación de la materia desde el ámbito del *soft law* al *hard law*, como demuestra también la reciente propuesta de ley de servicios digitales (el llamado *Digital Services Act*).

La última parte de la investigación trata del análisis, en una perspectiva comparativa, de algunas soluciones normativas identificadas a nivel nacional, a partir de la reciente legislación alemana y francesa para la lucha contra las noticias falsas, el discurso de odio en Internet y la manipulación de la información durante los períodos electorales, que podría ser un posible modelo de referencia para otros sistemas nacionales, como el italiano.

---

Over the last few years, the issue of the creation and proliferation of fake news on a large scale, both through traditional media and (above all) through the new media, has assumed particular relevance in the public debate, raising some interesting issues also from a legal, and in particular constitutional, point of view.

From the said perspective, the present paper analytically reviews the regulatory materials elaborated in the context of the main initiatives to fight the phenomenon of disinformation promoted at an international, European and national level, with the aim of outlining the most significant trends currently underway in the political-institutional framework and to highlight the main critical legal issues thereto.

The first part of the paper examines the studies carried out in this field by the Venice Commission, with particular regard to the effects produced by disinformation campaigns on electoral processes within democratic societies and the need to balance the different rights and interests simultaneously at stake.

The following section of the paper focuses on the measures adopted so far by the EU institutions to combat information manipulation, focusing on the gradual transition from the field of soft law to hard law, as seen also in the recent proposal for a law on digital services (the so-called Digital Services Act).

The last part of the work deals with the analysis, from a comparative perspective, of some regulatory solutions identified at the domestic level, starting from the recent German and French legislation in the fight against fake news, hate speech on the Internet and manipulation of information during election periods, which could be a possible model for other national systems, such as the Italian one.

## SOMMARIO

I. Introduzione. – II. Disinformazione e democrazia: il solco tracciato dalla Commissione di Venezia. – II.1. Il ruolo di internet e dei social media nelle società democratiche. – II.2. L'impatto della disinformazione sui processi elettorali. – II.3. Nuove tecnologie, elezioni e disinformazione: prospettive e strumenti normativi. – III. Disinformazione e diritto eurounitario tra *soft law* e *hard law*. – III.1. L'Unione europea alla prova della disinformazione. – III.2. Una pagina già scritta: il ricorso a strumenti di *soft law*. – III.2.1. Gli esperti di alto livello e lo sviluppo di un "approccio europeo". – III.2.2. Dal Piano d'Azione contro la Disinformazione al Codice europeo di buone pratiche. – III.2.3. L'attuazione e il monitoraggio delle iniziative di *soft law*. – III.3. Una pagina in via di scrittura: la disinformazione ai tempi del Covid-19. – III.4. Una pagina ancora da scrivere? Verso una regolazione legislativa della disinformazione. – IV. Disinformazione e ordinamenti nazionali: spunti in ottica comparata. – IV.1. Un primo modello: il *Network Enforcement Act* tedesco. – IV.2. Un secondo modello: la legge francese contro la manipolazione dell'informazione. – IV.3. I primi passi del legislatore italiano. – IV.4. Stati Uniti: verso una responsabilità giuridica delle piattaforme online?. – V. Conclusioni.

## I. Introduzione

Poco più di venti anni fa, nel descrivere la ricerca della verità come meta ultima dello stato costituzionale, Petr Häberle sottolineava che "dopo l'esperienza del suo contromodello totalitario, lo stato costituzionale non può più rinunciare alla verità come valore culturale. L'hobbesiano «*auctoritas non veritas facit legem*» non è la verità degli stati costituzionali".<sup>1</sup> Che il tema della verità susciti ancor oggi specifico interesse "per i giuristi in generale e i costituzionalisti in particolare"<sup>2</sup> è d'altronde testimoniato anche dalla copiosa letteratura che si è occupata di esplorare, nel corso degli ultimi anni, le criticità giuridiche connesse alla creazione e alla diffusione di notizie false, la cui proliferazione ha trovato terreno fertile specialmente con l'avvento di internet e delle nuove tecnologie.<sup>3</sup>

A questo riguardo, le elezioni presidenziali statunitensi e il referendum Brexit del 2016 hanno rappresentato non soltanto, come è noto, uno spartiacque dal punto di vista politico, ma anche un momento di svolta in termini di incremento delle campagne di disinformazione e di analisi sistematica delle medesime. L'allarme sollevato sia all'interno del mondo politico-istituzionale che della comunità scientifica rispetto ad operazioni di manipolazioni dell'informazione condotte da attori statali e non, suscettibili di influenzare l'esito delle suddette consultazioni elettorali, ha contribuito ad alimentare il dibattito relativo alla permeabilità dei processi democratici dinanzi alla sfida globale posta dalla disinformazione. In quest'ottica, l'identificazione nella produzione e circolazione di informazioni false sia sui media tradizionali che in rete (in particolare attraverso i social media) di una minaccia sempre più pressante per le società democratiche, idonea a mettere in discussione la trasparenza e l'integrità dei processi elettorali, ha dato impulso ad istanze favorevoli a regolamentare sul piano giuridico il fenomeno della disinformazione.

A partire, dunque, da una sempre più condivisa e marcata consapevolezza circa l'esigenza di individuare strumenti normativi efficaci per far fronte alle implicazioni derivanti per i processi democratici dalla diffusione di notizie false, il presente scritto si propone di ripercorrere analiticamente le principali iniziative intraprese in tal senso a livello nazionale e sovranazionale. Nell'intercettare i tratti distintivi che connotano le diverse misure sino a questo momento adottate per prevenire e contrastare giuridicamente le campagne di disinformazione, il report si propone di cogliere alcune linee di tendenza di portata generale e di riconoscerne gli aspetti di maggiore o minore incisività.

Ciò premesso, il presente contributo ripercorre e analizza in via cronologica i provvedimenti più rilevanti (tanto di *soft law* quanto di *hard law*) elaborati rispettivamente nell'ambito del Consiglio d'Europa, del diritto eurounitario e, infine, di alcuni ordinamenti giuridici interni. Ponendo l'accento in primo luogo sui profili sovranazionali che caratterizzano il fenomeno della disinformazione, l'indagine prende le mosse dagli studi pubblicati in materia da parte

<sup>1</sup> HÄBERLE (2000), p. 105.

<sup>2</sup> *Ibi*, 110.

<sup>3</sup> Su tutti si vedano, *ex multis*, LAIDLAW (2015); SUNSTEIN (2017); PAPA (2009); AA. VV. (2013); PITRUZZELLA *et al.* (2017); ALLEGRI (2018); BASSINI (2019); GUERINI (2020); MAGNANI (2021). Si rinvia, inoltre, ai numerosi contributi pubblicati nella sezione monografica "fake news, pluralismo informativo e responsabilità in rete" della rivista *MediaLawS. Rivista di diritto dei media*, 1, 2017.

della Commissione per la Democrazia Attraverso il Diritto (nota come Commissione di Venezia). Come si vedrà, gli strumenti di *soft law* messi in campo da quest'organo consultivo del Consiglio d'Europa su questioni in materia di diritto costituzionale si focalizzano soprattutto sul rapporto tra spazio digitale e democrazia e, nello specifico, sull'impatto delle strategie manipolative dell'informazione in rete nei confronti dei processi elettorali.

Nella sezione successiva, lo studio estende l'orizzonte della ricerca all'ordinamento eurounitario e alle politiche di contrasto alla disinformazione finora promosse da parte delle istituzioni dell'Unione europea. Questo segmento dell'indagine è dedicato *in primis* all'esame dei contenuti di una serie di strumenti di *soft law*, a partire dal Piano d'Azione contro la Disinformazione approvato dalla Commissione europea e dal Codice europeo di buone pratiche ad esso ispirato. L'analisi si arricchisce successivamente di un ulteriore elemento di complessità, costituito da una progressiva transizione della regolazione eurounitaria della disinformazione verso atti di *hard law*, tra i quali la recente proposta legislativa per la disciplina dei servizi e dei mercati digitali presentata dalla Commissione europea.

La terza parte del report illustra poi, in chiave comparata, alcune tra le recenti politiche promosse a livello nazionale per combattere attivamente il propagarsi di informazioni false e dei correlativi effetti sulle società democratiche. Attraverso questa lente, l'analisi prende in considerazione innanzitutto le legislazioni tedesca e francese, che per prime hanno introdotto norme giuridiche *ad hoc* in tema di contrasto alle notizie false e ai discorsi d'odio: due precedenti che non è da escludere possano costituire un modello di riferimento anche per altri ordinamenti nazionali i quali, *mutatis mutandis*, ambiscano a regolamentare la materia della disinformazione. Sulla scia delle pregresse esperienze in Francia e Germania, l'indagine si sofferma poi sui primi passi finora compiuti dal legislatore italiano per inquadrare dal punto di vista normativo il fenomeno della disinformazione. Prima di sviluppare alcune riflessioni di carattere conclusivo, si accennerà inoltre alla possibilità, attualmente in discussione negli Stati Uniti, di riformare la nota Sezione 230 del *Communications Decency Act* sull'immunità delle piattaforme digitali e di approvare il c.d. *Honest Ads Act* in materia di pubblicità politica online.

Al fine di entrare in *medias res*, si rende tuttavia opportuno offrire una precisazione preliminare di natura lessicale. Mutuando una definizione coniata da Claire Wardle e Hossein Derakhshan – e condivisa peraltro anche dall'Unione europea –, con il concetto di “disinformazione” si intendono informazioni false create con l'obiettivo di cagionare un danno.<sup>4</sup> Tale nozione racchiude qualsiasi informazione di cui possa essere verificata l'infondatezza, nonché prodotta, presentata e divulgata allo scopo di conseguire un beneficio economico ovvero di indurre intenzionalmente il pubblico in errore, e che possa essere fonte di minacce alla democrazia e ai processi democratici, ai beni pubblici, alla tutela della salute, dell'ambiente o della sicurezza dei cittadini.<sup>5</sup> Occorre invece distinguere dal concetto di disinformazione le due categorie della “misinformazione” e della “malinformazione”: la prima consiste nella diffusione inconsapevole di notizie false;<sup>6</sup> la seconda fa riferimento ad informazioni che, pur essendo vere, trovino diffusione con l'intento di provocare un danno.<sup>7</sup> Queste due ulteriori tipologie di c.d. “disordine dell'informazione”<sup>8</sup> nel contesto degli ambienti di comunicazione digitali non rientrano nel perimetro d'indagine del presente report, dedicato essenzialmente alla disinformazione come strategia di manipolazione delle informazioni prolungata nel tempo e lesiva di alcuni diritti e libertà fondamentali degli utenti della rete.

<sup>4</sup> WARDLE e DERAKHSHAN (2017).

<sup>5</sup> Su questa nozione si rinvia al manuale “Come individuare e contrastare operazioni coordinate di disinformazione in Italia. Casi di studio e indicazioni di policy per istituzioni pubbliche e private”, pubblicato il 30 giugno 2021. All'interno della ricerca si precisa che “questa definizione volontariamente non include errori, satira, o parodia, o informazione partigiana chiaramente riconoscibile come tale” (15-16).

<sup>6</sup> Si veda la voce “misinformazione” all'interno del Glossario allegato al manuale citato alla nota precedente. *Ibi*, 54.

<sup>7</sup> Si rinvia alla voce “malinformazione” all'interno del predetto Glossario, *ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibi*, 53.

## II. Disinformazione e democrazia: il solco tracciato dalla Commissione di Venezia

### II.1. *Il ruolo di internet e dei social media nelle società democratiche*

Il tema della disinformazione e delle correlative politiche di contrasto elaborate sul piano nazionale e sovranazionale costituisce oggetto *in primis* di uno studio pubblicato dalla Commissione di Venezia nel 2018 in materia di internet, social media e democrazia.<sup>9</sup>

L'indagine ivi curata da José Luis Vargas Valdez analizza, in chiave costituzionalistica, la capacità di internet (e, nello specifico, dei social media) di rimodellare l'arena democratica e i rapporti tra i diversi principi e diritti fondamentali che assumono rilievo nell'ambito dei processi elettorali. In questa prospettiva, lo studio si prefigge di identificare possibili soluzioni e buone pratiche che consentano di promuovere lo sviluppo di un rapporto armonioso tra internet e democrazia.

Il rapporto, in considerazione anche delle specificità dei singoli ordinamenti nazionali, individua le principali problematiche giuridiche correlate all'utilizzo delle nuove tecnologie, descrive la *ratio* sottesa alle medesime, ne evidenzia i profili di criticità e, da ultimo, tratteggia alcuni principi e linee guida di portata generale.

Muovendo dal presupposto secondo cui le nuove tecnologie dell'informazione hanno contribuito a plasmare una nuova "sfera pubblica" per lo svolgimento del dibattito democratico, la ricerca favorisce un approccio basato sui principi di corresponsabilità e di cooperazione internazionale al fine di regolare e risolvere i conflitti tra i diritti fondamentali che entrano contestualmente in gioco, nella prospettiva di un bilanciamento tra la tutela delle libertà collettive e delle libertà individuali nell'era della democrazia digitale.

In quest'ottica viene posto l'accento in primo luogo sulla pervasività acquisita su scala globale da internet e dai social media, divenuti una fonte sempre più preminente di notizie e opinioni politiche, nonché un importante strumento di interazione e di organizzazione politica. Da una parte, si osserva come internet e i social media possano positivamente impattare sulle società democratiche, sotto tre profili: a livello elettorale, favorendo l'accessibilità dei cittadini ai processi democratici; dal punto di vista del monitoraggio, consentendo a gruppi di persone di auto-organizzarsi per affrontare specifiche questioni di carattere sociale, economico o politico; e infine sul piano deliberativo, garantendo una maggiore trasparenza e responsabilità, oltre a forme più ampie ed efficienti di partecipazione politica.<sup>10</sup> A supporto di questa argomentazione, si pone peraltro in evidenza come diverse legislazioni nazionali – in particolare in Estonia, Finlandia, Francia, Grecia e Spagna – abbiano provveduto a riconoscere espressamente l'accesso ad internet come diritto fondamentale.

Dall'altra parte, si rileva tuttavia come internet e i social media possano essere forieri, allo stesso tempo, anche di risvolti negativi in termini di qualità dei processi democratici. Tra le principali conseguenze derivanti da una sempre più vasta diffusione di disinformazione in rete vi è, infatti, il rischio di una grave lesione dell'equità della competizione elettorale e di manipolazioni del discorso elettorale e delle preferenze di voto dell'elettorato ad opera di attori esterni. Le nuove tecnologie hanno, per così dire, "democratizzato" la produzione dei contenuti online, eliminando confini e giurisdizioni nazionali, e accentrando i canali di distribuzione delle informazioni nelle mani di un nucleo ristretto di attori privati deregolamentati, in grado di incidere liberamente sull'esercizio di libertà sociali, individuali e politiche all'interno dell'arena democratica.<sup>11</sup>

Alla luce di quanto precede, una regolamentazione a livello sovranazionale dello spazio digitale postula l'adozione di un nuovo approccio normativo che consenta di operare un equo bilanciamento tra i diversi diritti e principi in campo, nonché di riconoscere sul piano giuridico la corresponsabilità e i diritti interdipendenti di tutti i soggetti coinvolti. In questo senso, occorre prediligere un paradigma normativo sufficientemente "aperto" per dare voce a tutte le

<sup>9</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Study on the role of social media and the Internet in democratic development (CDL-LA(2018)001)*, 21 novembre 2018.

<sup>10</sup> A sostegno di questa tesi, il rapporto in oggetto cita diversi studi condotti in materia. *Ibi*, 6-8.

<sup>11</sup> Sotto questo profilo, l'enorme influenza delle nuove tecnologie sulla democrazia pone in discussione la portata del principio, tipico dello Stato liberale, del minimo intervento statale nelle relazioni tra i cittadini. *Ibi*, 9.



parti interessate, oltre che sufficientemente “flessibile” per adeguare in modo stabile e duraturo ad una realtà democratica, economica e tecnologica in continua evoluzione gli strumenti giuridici utilizzati.

La Commissione di Venezia evidenzia, dunque, alcune tra le questioni giuridiche e i principali rischi veicolati da internet e dai social media nell’ambito dei processi democratici, concentrandosi sulle sfide – in particolare i reati e le minacce informatiche – che le nuove tecnologie implicano per la democrazia elettorale, sui pericoli che esse pongono, anche qualora impiegate apparentemente in modo lecito, per la democrazia deliberativa, nonché sotto il profilo della libertà di impresa, dei diritti della personalità, dei diritti politici e dei principi democratici.

L’approfondimento del rapporto tra reati informatici e democrazia elettorale pone in risalto come, da un lato, internet e i social media possano favorire una più diretta partecipazione del cittadino ai processi democratici; dall’altro lato, un abuso delle nuove tecnologie dell’informazione può dare luogo a nuove tipologie di condotte illecite, tra cui la manomissione degli stessi processi democratici, il furto di dati personali relativi agli elettori e lo spionaggio informatico. Fattispecie di reato, queste ultime, che violano direttamente il diritto alla privacy, pongono a rischio la stabilità istituzionale, pregiudicano la *governance* democratica e ostacolano lo sviluppo della democrazia elettorale e l’utilizzo della tecnologia per il rafforzamento dei diritti politici.<sup>12</sup>

In considerazione della speciale conformazione dello spazio digitale, la cui universalità travalica i confini statali, la ricerca di una più stretta cooperazione a livello internazionale e di una maggiore uniformità sul piano legislativo sembrano così assumere peculiare importanza al fine di indagare e contrastare in modo efficace le minacce informatiche alla democrazia. A fronte dell’esigenza di affrontare anche sul piano giuridico queste nuove sfide, gli ordinamenti nazionali non possono che riconoscere la rilevanza transnazionale della materia e il ruolo fondamentale rivestito dagli odierni “custodi” dell’informazione (tra cui internet provider, motori di ricerca e social network) per indagare e punire i reati informatici. L’auspicato consolidamento della cooperazione internazionale e il perseguimento di una maggiore uniformità tra legislazioni nazionali, nell’ottica di instaurare meccanismi più efficienti di dialogo tra Stati e attori privati, si muovono pertanto nel solco di un “adattamento dell’ordinamento costituzionale delle democrazie moderne” al nuovo ecosistema digitale, nel quale germogliano i reati informatici e in cui governi, imprese e società civile interagiscono tra loro.<sup>13</sup>

Rimarcando come internet e i social media abbiano ridisegnato in modo sostanziale quella che Jürgen Habermas ha definito come “sfera pubblica”,<sup>14</sup> nonché le potenziali minacce da essi recate direttamente nei confronti dell’equità elettorale e della protezione dei dati personali, la Commissione di Venezia riscontra nella diffusione di campagne di disinformazione un crescente pericolo per il pieno godimento del diritto alla libertà di espressione e, di riflesso, un rischio per il dibattito democratico di incorrere in eventuali forme di censura.<sup>15</sup> In questo scenario, nel quale le scelte compiute da alcuni soggetti privati possono nuocere all’esercizio di diritti fondamentali, gli ordinamenti nazionali sono tenuti a privilegiare un approccio normativo e giurisdizionale che si discosti dal tradizionale paradigma giuridico orientato dall’alto verso il basso, ossia basato su norme poste dallo Stato nei confronti dei cittadini, abbracciando invece un modello fondato sulla corresponsabilità di attori pubblici e privati, e che poggi su una pluralità di strumenti normativi e di risoluzione delle controversie.<sup>16</sup> Questo nuovo modello normativo e giurisdizionale non può che essere ispirato a principi generali i quali consentano di coinvolgere tutte le parti (sia pubbliche che private) in gioco, riconoscendo in capo

<sup>12</sup> In quest’ottica, lo studio afferma che “lo status giuridico della diffusione di disinformazione e propaganda per influenzare il parere del corpo elettorale non risulta così chiaro. Qualsiasi regolamentazione o decisione relativa a queste azioni deve tenere in considerazione un fragile bilanciamento tra libertà di espressione e di commercio, da un lato, ed equità elettorale dall’altro”. *Ibi*, nota a pagina 12.

<sup>13</sup> MECINAS MONTIEL (2016), p. 427.

<sup>14</sup> HABERMAS (2005).

<sup>15</sup> Tra i fattori all’origine delle minacce che le operazioni di manipolazione dell’informazione pongono per la democrazia vi è la loro rapidità di diffusione attraverso la rete; il fatto che esse siano concretamente agevolate dall’attuale architettura dei motori di ricerca e dei *social network*; la mancanza di strumenti per identificarli e per interromperne la diffusione; e, infine, le difficoltà nell’indagare e nel perseguire tali condotte online. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Study on the role of social media and the Internet in democratic development (CDL-LA(2018)001)*, 21 novembre 2018, 21.

<sup>16</sup> Secondo la Commissione di Venezia, questo modello può prevedere almeno tre strategie in grado di adattarsi al contesto digitale in costante evoluzione: (a) educazione, per rafforzare la cultura giuridica e democratica dei cittadini; (b) autoregolamentazione, come ad esempio l’adozione obbligatoria di codici etici e di responsabilità sociale d’impresa; (c) meccanismi di riparazione previsti da leggi, politiche e meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie. *Ibi*, 24

alle medesime una responsabilità giuridica condivisa.<sup>17</sup> Come è stato infatti opportunamente osservato, di pari passo con lo sviluppo tecnologico, “l’adattamento giuridico è essenziale per la sopravvivenza degli Stati costituzionali e democratici”.<sup>18</sup>

Il c.d. “Studio Valdez” della Commissione di Venezia si spinge, infine, a presentare un’analisi comparata delle legislazioni e delle giurisprudenze nazionali relative all’utilizzo dei social media nel corso delle campagne elettorali.<sup>19</sup> Questa indagine empirica delle risposte offerte sul piano giuridico e istituzionale alle nuove dinamiche che caratterizzano i processi democratici intende verificare “se la regolamentazione dei social media in ambito elettorale sia desiderabile e/o necessaria”. In questo contesto, i legislatori e le autorità giurisdizionali di diversi Stati membri del Consiglio d’Europa si trovano a dover operare un delicato bilanciamento tra regolazione dell’utilizzo dei social media, libertà di espressione e pari opportunità nei processi elettorali<sup>20</sup>, evitando nel contempo di esporre gli utenti della rete a ipotesi di censura di natura pubblica o privata.

Tra gli atti di diritto internazionale aventi ad oggetto questo fenomeno è possibile richiamare, tra gli altri, la “Dichiarazione Congiunta sulla Libertà di Parola e Internet” del 2017, che incorpora in particolare i concetti di *fake news*, disinformazione e propaganda.<sup>21</sup> Tale dichiarazione rileva la necessità di attribuire preminenza alla libertà di espressione, sostenendo che divieti di portata generale alla diffusione di informazioni vaghe e ambigue (ivi comprese notizie false o informazioni non oggettive) andrebbero aboliti in quanto incompatibili con gli standard internazionali relativi alle limitazioni applicabili alla libertà di espressione. In parallelo, la Commissione di Venezia menziona altresì l’iniziativa adottata dalla Commissione dell’Unione europea per redigere, come meglio vedremo in seguito, una serie di norme scritte che indichino come affrontare fenomeni come quelli della misinformazione e della disinformazione, offrendo raccomandazioni in tal senso in favore dei social media e delle società di internet.<sup>22</sup>

Un secondo documento allegato allo “Studio Valdez” esplora infine in via analitica le attuali legislazioni e giurisprudenze nazionali ed internazionali in materia, enucleando le principali questioni giuridiche insorte e le soluzioni individuate nelle fattispecie di volta in volta prese in esame.<sup>23</sup> Tra i più interessanti casi di studio, di cui pure daremo conto nell’ultima sezione del report, figurano la legislazione tedesca che sanziona i social media con pene pecuniarie assai elevate qualora non rimuovano tempestivamente dalle proprie piattaforme i discorsi “palesamente illeciti”; la legge francese per il contrasto alla disinformazione durante il periodo elettorale, che pone in capo ai *social media provider* maggiori obblighi di trasparenza; il c.d. *Honest Ads Act*, destinato a sottoporre le piattaforme digitali ad obblighi informativi simili a quelli vigenti per i media tradizionali per le campagne pubblicitarie elettorali negli Stati Uniti, e ad imporre ai siti web con almeno cinquanta milioni di utenti mensili di conservare elenchi pubblici delle persone fisiche e giuridiche che investano in annunci elettorali.

## II.2. L’impatto della disinformazione sui processi elettorali

Soltanto pochi giorni dopo la pubblicazione dello studio sul ruolo di internet e dei social

<sup>17</sup> Tra questi principi vengono citati il bilanciamento tra diritti della personalità, diritti commerciali e diritti socio-politici, la corresponsabilità tra attori pubblici e privati, l’adattabilità da parte di diversi approcci normativi, e infine una cooperazione internazionale che favorisca meccanismi per uno scambio efficiente di informazioni e, laddove possibile, una uniformità legislativa. *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibi*, 31-36.

<sup>20</sup> Sul punto si rinvia anche allo studio European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002)23)*, 18-19 ottobre 2002 e, più di recente, allo studio European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODHR), *Guidelines on Political Party Regulation (CDL-LA(2020)032)*, 14 dicembre 2020.

<sup>21</sup> Declaration signed by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, OSCE Representative on Freedom of the Media, OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 3 marzo 2017. In particolare, al § 1(a) della Dichiarazione si dichiara che “*Gli Stati possono imporre restrizioni al diritto alla libertà di espressione solo in conformità con i criteri previsti per tali restrizioni dal diritto internazionale, ossia devono essere previste dalla legge, perseguire uno degli interessi legittimi riconosciuti dal diritto internazionale e risultare necessarie e proporzionate alla protezione di tale interesse*”.

<sup>22</sup> Si fa riferimento al Codice di buone pratiche introdotto dalla Commissione UE nell’ottobre del 2018, di cui si discuterà nel corso della parte III del presente report.

<sup>23</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Study on the role of social media and the Internet in democratic development (CDL-LA(2018)001)*, 21 novembre 2018, 37-58.

media nello sviluppo delle democrazie, di cui si è detto, la Commissione di Venezia ha pubblicato un nuovo rapporto di specifico interesse ai nostri fini, a firma di Krisztina Rozgonyi.<sup>24</sup> Lo scopo dello studio consiste nel formulare input in ordine agli standard del Consiglio d'Europa e ad altri strumenti e materiali normativi concernenti i rapporti tra internet e i processi elettorali, nonché nel suggerire integrazioni rispetto al precedente "Studio Valdez", e in particolare ad alcuni profili di criticità relativi al godimento del diritto a libere elezioni.

A questo riguardo, l'analisi inquadra le ultime ricerche scientifiche, riflessioni politico-istituzionali e raccomandazioni elaborate in tema di disinformazione nel contesto digitale e delle relative implicazioni sul piano elettorale, mettendo in luce gli standard elaborati dal Consiglio d'Europa per la tutela del diritto a libere elezioni e proponendo spunti utili per affinare la struttura e la coerenza dello stesso "Studio Valdez".

La prima parte del rapporto pone in rilievo l'incidenza della rivoluzione digitale sui processi elettorali e la conseguente necessità di riconsiderare i fondamenti della protezione del diritto a libere elezioni. Questi mutamenti hanno condotto ad una fase di disinformazione ("information disorder"<sup>25</sup>), facilitando la circolazione di notizie false e/o dannose all'interno del corpo elettorale su una scala senza precedenti, in assenza di alcuna forma di supervisione né di confutazione. In particolare, alla luce dell'affermarsi dei social media come territorio privilegiato per il propagarsi della disinformazione, le piattaforme digitali hanno progressivamente iniziato a sostituirsi ai media tradizionali nella veste di intermediari – se non addirittura di veri e propri "guardiani" – della comunicazione anche in materia elettorale.

Uno scenario, quest'ultimo, che rischia di compromettere alla radice l'effettivo esercizio del diritto a libere elezioni e di suscitare non pochi timori legati al funzionamento del sistema democratico. La decisa sterzata a cui si è assistito negli ultimi anni in termini di influenza esercitata dai canali di comunicazione elettorale basati sul web impone alle autorità pubbliche di intervenire, in ultima analisi, sulle norme e i regolamenti che disciplinano la pubblicità politica, la responsabilità degli intermediari in termini di trasparenza e di accesso ai dati, la qualità del giornalismo e il rafforzamento della capacità dei cittadini-elettori di valutare in modo critico le informazioni che essi ricevono.

Ciò detto, la Commissione di Venezia si concentra poi sugli strumenti di tutela del diritto a libere elezioni nell'ambito del Consiglio d'Europa, con riferimento all'articolo 3 del Protocollo n. 1 CEDU e alla correlativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha sancito in capo ai singoli Stati l'obbligo positivo di prevenire disegualianze nella copertura mediatica (in rete e non) durante i periodi elettorali, pur ravvisando significative differenze tra l'influenza dei mezzi di comunicazione tradizionali e quella dei nuovi media.<sup>26</sup> Ne consegue la necessità di determinare, nel prossimo futuro, se e in quale misura gli obblighi positivi che gravano sugli Stati in termini di garanzia di pari esposizione mediatica per i partiti politici e per i loro candidati debbano estendersi anche ai nuovi intermediari dell'informazione.

Lo studio si sofferma, infine, sugli standard elaborati in seno al Consiglio d'Europa in relazione al finanziamento delle campagne elettorali e alla copertura mediatica delle elezioni.<sup>27</sup> Tali parametri rispecchiano un ulteriore obbligo positivo per lo Stato, consistente nell'assicurare che i cittadini-elettori ricevano informazioni necessarie e veritiere in ordine ai vari partiti politici.<sup>28</sup> Questa trasmigrazione delle campagne elettorali verso la dimensione dei social media verificatasi nel corso dell'ultimo decennio trova peraltro riscontro anche nella Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul pluralismo dei media e sulla trasparenza della proprietà dei media. Evidenziando l'impatto potenzialmente disturbante che il controllo esercitato dalle piattaforme online "sul flusso, la disponibilità, la reperibilità e l'accessibilità delle informazioni" può avere rispetto al pluralismo dei media, la Raccomandazione invita le autorità nazionali ad adempiere al suddetto obbligo positivo e ad agire esse stesse come garante ultimo del pluralismo dei media, salvaguardando il pluralismo dell'ecosistema multimediale nel suo insieme. Tale interpretazione la si trova riaffermata anche

<sup>24</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The impact of the information disorder (disinformation) on elections (CDL-LA(2018)002)*, 26 novembre 2018.

<sup>25</sup> *Supra*, nota n. 8.

<sup>26</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The impact of the information disorder (disinformation) on elections (CDL-LA(2018)002)*, 26 novembre 2018, 7.

<sup>27</sup> *Ibi*, 8-9.

<sup>28</sup> Su questo punto, viene altresì richiamata la Raccomandazione CM/Rec(2007)15 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure relative alla copertura mediatica delle campagne elettorali, del 7 novembre 2017.

nella Raccomandazione CM/Rec(2018)2,<sup>29</sup> che si occupa del ruolo e delle responsabilità degli intermediari di internet in relazione ai loro utenti e agli Stati membri, tenendone in debito conto la sempre maggiore autorevolezza dal punto di vista della comunicazione e della diffusione di informazioni.

Dagli standard di tutela in questione può quindi ricavarsi, in estrema sintesi, un duplice ordine di considerazioni. Da un lato, essi riconoscono il ruolo fondamentale che gli intermediari (inclusi i social media) hanno acquisito nell'erogazione di servizi di interesse pubblico e nello svolgimento del dibattito democratico, protetto in particolare ai sensi dell'articolo 10 CEDU. Dall'altro lato, essi concorrono ad inquadrare e a definire anche le responsabilità degli stessi intermediari sulle loro piattaforme, con riguardo al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tra cui in particolare il diritto a libere elezioni. Sotto questo profilo, gli intermediari in rete dovrebbero soggiacere ad un controllo statale efficace e a verifiche periodiche in ordine all'adempimento dei doveri gravanti su di essi.

## II.3. Nuove tecnologie, elezioni e disinformazione: prospettive e strumenti normativi

I principi e i parziali raggiungimenti discussi negli studi antecedenti sono a loro volta confluiti in un rapporto, elaborato dalla Commissione di Venezia congiuntamente all'*Information Society Department* del Consiglio d'Europa, in tema di utilizzo delle tecnologie digitali nei processi elettorali.<sup>30</sup>

Muovendo dal presupposto secondo cui le nuove tecnologie e i social media hanno contribuito a rimodellare i rapporti tra autorità statali e cittadini-elettori, incidendo sull'esercizio di diritti fondamentali tra cui la libertà di espressione e di informazione, l'indagine sottolinea come internet abbia costruito una "sfera pubblica interconnessa" in cui vengono meno le classiche funzioni di controllo esercitate da parte di enti apicali come lo Stato, i media, le istituzioni religiose o educative sullo scambio "orizzontale" di notizie e di opinioni tra gli utenti.

In questo contesto, i nuovi intermediari online (internet provider, motori di ricerca e social media) hanno rapidamente assunto una posizione di centralità all'interno dell'arena democratica, assurgendo al rango di custodi delle informazioni in rete, e, più nello specifico, della circolazione, disponibilità, reperibilità e accessibilità delle medesime.<sup>31</sup> Tale evoluzione, caratterizzata da una "democratizzazione" nella produzione dei contenuti online dal punto di vista dell'apertura alla partecipazione degli utenti, si accompagna tuttavia ad un accentramento dei canali di circolazione dell'informazione nelle mani di un novero circoscritto di operatori privati, favorendo così il proliferare di strategie di disinformazione.<sup>32</sup> A questo proposito, nel corso degli ultimi anni la diffusione selettiva di informazioni e la produzione di notizie false hanno alterato le "regole del gioco" delle campagne elettorali, introducendo una potenziale minaccia per la democrazia e mettendo in discussione l'idea di internet come mezzo tecnologico per una *governance* più democratica.<sup>33</sup>

Nell'approfondire i risvolti dell'impatto di internet e dei social media sulle consultazioni elettorali, la Commissione di Venezia osserva come la diffusione su vasta scala di informazioni false e fuorvianti sia suscettibile di ledere l'esercizio del diritto a libere elezioni e l'equità della

<sup>29</sup> Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, 7 marzo 2018. In particolare, la Raccomandazione sottolinea la potenziale corresponsabilità degli intermediari per i contenuti da essi conservati, qualora non intervengano tempestivamente al fine di delimitare l'accesso a contenuti o servizi non appena vengano a conoscenza della loro natura illecita. Nel contempo, non dovrebbe esservi in capo agli intermediari alcun obbligo generale di monitorare i contenuti a cui si limitino a dare accesso ovvero a trasmettere o archiviare.

<sup>30</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016)*, 24 giugno 2019. Lo studio integra i due rapporti, pubblicati dal Consiglio d'Europa, dal titolo "*Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking (DGI(2017)09)*", del 27 settembre 2017, e "*Internet and electoral campaigns - Study on the use of internet in electoral campaigns*" DGI(2017)11, 2018.

<sup>31</sup> Si rinvia, in questo senso, alla già citata Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, 7 marzo 2018. V. *supra*, nota n. 29.

<sup>32</sup> Sotto questo profilo si rinvia al c.d. *Study on the role of social media and the Internet in democratic development (CDL-LA(2018)001)* del 21 novembre 2018, già oggetto di analisi nel corso del presente report.

<sup>33</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016)*, 24 giugno 2019, 6.



competizione elettorale, consentendo ad attori esterni di manipolare le preferenze di voto dei cittadini-elettori e, di conseguenza, ponendo notevoli rischi per il funzionamento dei sistemi democratici. In questo quadro affiorano peraltro difficoltà legate all'indagare e perseguire penalmente i reati informatici, i quali si estendono al di là dei confini giurisdizionali nazionali, e la necessità di affrontare il fenomeno della disinformazione attraverso l'adozione di una prospettiva transnazionale.

Come si è già accennato, tra i diritti fondamentali tutelati a livello nazionale e sovranazionale con il cui esercizio le pratiche di disinformazione interferiscono si annoverano *in primis* il diritto a libere elezioni e il diritto alla libertà di espressione, nel quale rientra anche il diritto dei cittadini a ricevere informazioni (e, verosimilmente, a ricevere informazioni non inquinate). Ripercorrendo i principi elaborati in materia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Commissione di Venezia ricorda come i diritti in questione – garantiti rispettivamente, come è noto, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo n. 1 e dall'art. 10 CEDU – non costituiscono diritti assoluti ma soggiacciono a talune limitazioni e rispondono a logiche di bilanciamento con altri diritti e interessi. Né la protezione del diritto fondamentale alla libertà di espressione preclude in particolare, secondo quanto pacificamente affermato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, di discutere o di diffondere informazioni delle quali pure risulti in dubbio la veridicità.<sup>34</sup>

In aggiunta agli standard di protezione sviluppati da parte del Consiglio d'Europa e citati anche nei precedenti studi della Commissione di Venezia, possono altresì menzionarsi due ulteriori strumenti: la Raccomandazione CM/Rec(2016)1 del Comitato dei Ministri, che invita gli ordinamenti giuridici degli Stati membri a salvaguardare il principio di neutralità della rete,<sup>35</sup> e la Risoluzione 2254(2019) dell'Assemblea Parlamentare, che sollecita l'attuazione di strategie efficaci per proteggere i processi elettorali dalla manipolazione di informazioni e dalla propaganda indebita attraverso i social media.<sup>36</sup>

Accanto alla tutela dei diritti a libere elezioni e alla libertà di espressione, vengono inoltre in rilievo ulteriori esigenze, come ad esempio quella di preservare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali,<sup>37</sup> nonché di assicurare protezione contro i reati informatici. Con specifico riferimento alla prevenzione di tali reati, la Convenzione di Budapest del 2001 prende in esame, tra le fattispecie idonee a costituire una minaccia per la democrazia elettorale, operazioni di disinformazione in contrasto con norme dirette a garantire libere elezioni.<sup>38</sup> La disinformazione potrebbe, infatti, non essere direttamente intesa a sovvertire i meccanismi elettorali in quanto tali, bensì a viziare la fiducia dell'opinione pubblica nei processi elettorali e nel sistema politico.<sup>39</sup>

In considerazione di quanto precede, uno sguardo d'insieme alle legislazioni, giurisprudenze e iniziative di regolazione dei contenuti online e di contrasto alla disinformazione nell'ambito del diritto internazionale<sup>40</sup>, eurounitario<sup>41</sup> e di alcuni ordinamenti interni<sup>42</sup> testimonia una crescente tendenza normativa a prevenire *ex ante* operazioni di disinformazione o comunque

<sup>34</sup> *Ibi*, 13-15. Lo studio richiama, inoltre, i principi fondamentali espressi nel "Code of Good Practice in Electoral Matters" adottato dalla Commissione di Venezia nel 2002 e la Raccomandazione CM/Rec(2007)15 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure relative alla copertura mediatica delle campagne elettorali. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in tema di libertà di espressione e di informazione si rinvia, *ex multis*, a POLLICINO (2017); FLAUS (2009).

<sup>35</sup> Raccomandazione CM/Rec(2016)1 del Comitato dei Ministri sulla protezione e promozione del diritto alla libertà di espressione e il diritto alla vita privata con riguardo alla rete.

<sup>36</sup> Risoluzione 2254(2019) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sulla libertà dei media come condizione per le elezioni democratiche, 23 gennaio 2019.

<sup>37</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016)*, 24 giugno 2019, pp. 19-21.

<sup>38</sup> Council of Europe, Convention on Cybercrime ETS 185, 23 novembre 2001. Secondo il rapporto pubblicato dalla Commissione di Venezia di cui si discute nel presente paragrafo, tali operazioni "do not constitute cybercrime but violate the rules on the protection of personal data, on political finances, on media coverage or on the broadcasting of elections, that is, rules to ensure free, fair and clean elections".

<sup>39</sup> Sul rapporto tra disinformazione e crimini informatici si rinvia, più precisamente, a European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016)*, 24 giugno 2019, §§ 84-89 e 112-120.

<sup>40</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla "Dichiarazione congiunta sulla libertà di parola e di internet" adottata il 1° giugno 2011 e alla summenzionata "Dichiarazione Congiunta sulla Libertà di Parola e Internet" del 3 marzo 2017.

<sup>41</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016)*, 24 giugno 2019, 23-25.

<sup>42</sup> Sul punto si rinvia alla parte IV del presente report.

tentare di arginarne la propagazione soprattutto durante i periodi elettorali. Benché sempre più numerosi ordinamenti statali ambiscano a regolare sul piano legislativo la diffusione di notizie false, occorre tuttavia tenere presenti le possibili ripercussioni dal punto di vista del diritto alla libertà di espressione e del pluralismo dell'informazione, anche alla luce degli standard di protezione fissati dal Consiglio d'Europa. Dal momento che le condotte nelle quali la disinformazione si esplica non sono sempre inquadrabili all'interno di fattispecie che consentirebbero di agire penalmente, si rende opportuno ricorrere anche a strumenti alternativi (tra cui sistemi di verifica dei fatti), nell'ottica di una cooperazione allargata tra autorità statali, società civile e piattaforme online.<sup>43</sup>

Qualsiasi misura di contrasto al fenomeno della disinformazione deve essere pertanto predisposta avendo particolare cura dei diversi interessi in gioco, in modo da evitare che essa possa sfociare in una lesione del principio di neutralità della rete. Da un lato, pare pacifico che il tema spinoso della produzione e della circolazione di notizie false non possa essere in alcun modo ignorato né lasciato "incustodito" da parte degli operatori del diritto, e finanche dal legislatore. Dall'altro lato, una eccessiva o inadeguata regolamentazione della diffusione di informazioni in rete potrebbe nondimeno tradursi, paradossalmente, in forme indebite di compressione della libertà di espressione e di limitazione di quel medesimo dibattito democratico che si intende viceversa difendere. La natura *sui generis* di internet e la proprietà privata dei canali di informazione online rendono tanto complesse quanto attuali le sfide che la disinformazione pone per le società democratiche (e nello specifico per i processi elettorali), dinanzi alle quali la cooperazione politico-istituzionale a livello internazionale ed il coinvolgimento diretto delle stesse piattaforme online vengono ormai a configurarsi come linee d'azione primarie.

## III.

### Disinformazione e diritto eurounitario tra *soft law* e *hard law*

#### III.1.

#### L'Unione europea alla prova della disinformazione

Di pari passo con le iniziative promosse dalla Commissione di Venezia, anche le istituzioni dell'Unione europea si sono attivamente impegnate, nel corso degli ultimi anni, a delineare politiche pubbliche di contrasto al fenomeno della disinformazione. A partire dal 2015, il Consiglio europeo ha iniziato a sottoporre all'Alto Rappresentante dell'Unione l'importanza di far fronte alle minacce derivanti dalle campagne di manipolazione delle informazioni in rete.

A seguito della decisione assunta dal Consiglio europeo nel marzo del 2015 al fine di contrastare le campagne di disinformazione provenienti, nello specifico, dalla Russia,<sup>44</sup> il Servizio europeo per l'azione esterna ("SEAE") ha istituito una task force *ad hoc* ("East StratCom"), incaricata di svolgere attività di previsione, nonché di individuazione e contrasto di operazioni di disinformazione prodotte da fonti esterne.<sup>45</sup> Le analisi condotte dagli esperti della task force, divenuta operativa nel settembre del 2015, hanno contribuito in modo significativo ad accrescere la consapevolezza circa l'impatto e i rischi connessi alle suddette campagne di disinformazione.<sup>46</sup>

Sulla base di un piano d'azione presentato nel giugno del 2015,<sup>47</sup> il mandato della task force di comunicazione strategica per l'Est si è articolato in tre principali linee d'azione: comunicare e promuovere in modo efficace le politiche e i valori dell'Unione nel vicinato orientale; sostenere la libertà dei mezzi di informazione e, in particolare, la legittimazione dei media indipendenti; da ultimo, rafforzare la capacità dell'Unione di prevedere, affrontare e contrastare le attività di disinformazione perpetrate da parte di attori esterni.

<sup>43</sup> In questa direzione si veda il già citato *Council of Europe Information Disorder Report* (2017), che offre oltre trenta raccomandazioni per le diverse parti in causa, al fine di fronteggiare le minacce poste dalla disinformazione e il relativo impatto sui processi elettorali. *Supra*, nota n. 4.

<sup>44</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015. In particolare, le Conclusioni "stressed the need to challenge Russia's ongoing disinformation campaigns and invited the High Representative, in cooperation with Member States and EU institutions, to prepare by June an action plan on strategic communication".

<sup>45</sup> Sul punto si rinvia a [questo link](#).

<sup>46</sup> A questo riguardo, si rinvia al [sito web](#).

<sup>47</sup> Piano d'azione dell'Unione europea in materia di comunicazione strategica (rif. Ares (2015) 2608242), 22 giugno 2015, consultabile al [seguente link](#).



In risposta alle conclusioni formulate dal Consiglio europeo nel dicembre del 2015<sup>48</sup> e nel giugno del 2017<sup>49</sup>, il SEAE ha successivamente istituito due task force supplementari, il cui mandato è caratterizzato da uno specifico focus geografico. Esse si occupano infatti, rispettivamente, dei Balcani occidentali<sup>50</sup> e dei paesi di lingua araba (“Task Force South”), quest’ultima con riferimento ai paesi del Medio Oriente, dell’Africa settentrionale e della regione del Golfo.

Nel 2016 è stata inoltre creata una cellula per l’analisi delle c.d. “minacce ibride”, istituita all’interno del Centro UE di analisi dell’intelligence nell’ambito del SEAE.<sup>51</sup> In quest’ottica, allo stesso anno risale altresì l’adozione di un quadro congiunto per combattere tali minacce, il quale si fonda sull’assunto secondo cui “le campagne massicce di disinformazione, che utilizzano i social media per controllare il discorso politico o per radicalizzare, reclutare e dirigere mandatarî, possono essere vettori di minacce ibride”.<sup>52</sup> A questa iniziativa diretta a contrastare minacce ibride avrebbe poi fatto seguito tra le altre, due anni più tardi, una comunicazione relativa al rafforzamento della resilienza e al potenziamento delle capacità di risposta alle minacce ibride.<sup>53</sup>

A partire dal 2018, in risposta anche all’invito rivolto dal Parlamento europeo ad “analizzare nel dettaglio la situazione attuale e il quadro giuridico vigente relativo alle notizie false e a verificare la possibilità di un intervento legislativo per limitare la divulgazione e la diffusione di contenuti falsi”,<sup>54</sup> la Commissione UE ha intensificato la propria attività di contrasto alla disinformazione adottando, anche congiuntamente all’Alto Rappresentante dell’Unione, una serie di misure di natura politico-istituzionale sulle quali ci soffermeremo nel corso del presente paragrafo.

## III.2. *Una pagina già scritta: il ricorso a strumenti di soft law*

### III.2.1. *Gli esperti di alto livello e lo sviluppo di un “approccio europeo”*

Il primo passo compiuto dalla Commissione europea in tale direzione può essere rinvenuto nella costituzione, nel gennaio 2018, di un gruppo di esperti di alto livello (“HLEG”) dotato di compiti consultivi in materia di informazioni false, disinformazione e possibili iniziative per fronteggiarne le conseguenze a livello socio-politico. L’attività svolta dall’HLEG è confluita nella pubblicazione di un rapporto all’interno del quale, sulla base dell’individuazione di una serie di principi fondamentali, vengono prese in esame e discusse le misure finora implementate, avanzando contestualmente alcune proposte di buone pratiche.<sup>55</sup>

L’analisi sviluppata nel rapporto prende le mosse da una visione di disinformazione che, a ben vedere, si estende al di là del mero concetto di “notizia falsa”. La disinformazione, secondo l’interpretazione abbracciata dall’HLEG, racchiude infatti qualsiasi forma di informazione falsa, imprecisa o fuorviante che venga predisposta, diffusa e promossa a scopo di lucro ovvero al fine di cagionare intenzionalmente la lesione di interessi pubblici. Un primo elemento da registrare consiste nel fatto che questo paradigma sembra non tenere in considerazione le questioni connesse alla creazione e alla divulgazione in rete di contenuti illeciti (tra cui, ad esempio, la diffamazione, i discorsi d’odio e l’incitamento alla violenza). Né il paradigma a

<sup>48</sup> Conclusioni del Consiglio sull’allargamento e sul processo di stabilizzazione e di associazione, 15 dicembre 2015.

<sup>49</sup> Conclusioni del Consiglio sulla lotta al terrorismo, 19 giugno 2017.

<sup>50</sup> Sul fenomeno della disinformazione nei Balcani occidentali si rinvia in particolare allo studio “*Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them*”, pubblicato dal Dipartimento tematico per le relazioni esterne del Parlamento europeo nel dicembre 2020.

<sup>51</sup> Più precisamente, la cellula riceve ed esamina informazioni riservate e liberamente accessibili provenienti da diversi portatori di interessi e concernenti le minacce ibride, interagendo con il Centro europeo di eccellenza per la lotta contro le minacce ibride istituito nell’aprile 2017 per incentivare il dialogo strategico e svolgere attività di ricerca e analisi in materia.

<sup>52</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response (JOIN(2016) 18 final)*, 6 aprile 2016.

<sup>53</sup> *Infra*, nota n. 73.

<sup>54</sup> European Parliament, *Resolution on online platforms and the digital single market (2016/2276(INI))*, 15 giugno 2017, accessibile a questo [link](#).

<sup>55</sup> European Commission, Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology, *A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, 12 marzo 2018.

cui aderisce il gruppo di esperti di alto livello incorpora altre forme di distorsione volontaria (benché non fuorviante) dei fatti, come ad esempio la satira o la parodia.

Riecheggiando la posizione assunta, come si è visto, anche dalla Commissione di Venezia, l'HLEG sottolineava come la disinformazione, pur non traducendosi necessariamente in condotte di natura illecita, possa comunque risultare lesiva dei diritti dei cittadini-elettori, minacciando i processi politici democratici – e in particolare l'integrità delle consultazioni elettorali su base locale, nazionale o europea –, e i valori democratici a cui le politiche pubbliche si ispirano. Dal momento che la disinformazione rappresenta un fenomeno multiforme e in costante divenire, all'origine del quale non è identificabile un'unica causa né può essere dunque fornita una soluzione univoca, le problematiche giuridiche ad essa correlate possono essere affrontate efficacemente – alla luce dell'esigenza di tutelare la libertà di espressione, la libertà di stampa e il pluralismo – avvalendosi della collaborazione di tutti i soggetti (sia pubblici che privati) interessati, e ricorrendo con cautela all'impiego di strumenti di tipo legislativo.<sup>56</sup>

Ciò premesso, si metteva in guardia la Commissione da possibili tentativi di individuare soluzioni sbrigative e suscettibili di sfociare in eventuali forme di censura pubbliche o private. Le raccomandazioni promosse dall'HLEG miravano invero a fornire, da una parte, risposte a breve termine rispetto alle problematiche più urgenti, e, dall'altra parte, soluzioni a più lungo termine onde aumentare la resilienza dei consociati rispetto alla disinformazione, delineando un quadro normativo che consenta un costante monitoraggio dell'efficacia delle risposte adottate e, nel contempo, favorisca l'elaborazione di nuove politiche.

A tal fine, è interessante notare come il rapporto suggerisse l'adozione di un approccio c.d. "multi-dimensionale", che si appoggi su una serie di misure strettamente interconnesse e idonee a consolidarsi reciprocamente. Tali misure si inquadrano in alcune fondamentali aree di intervento, tra cui il rafforzamento della trasparenza delle notizie in rete;<sup>57</sup> la promozione dell'alfabetizzazione mediatica e la competenza informativa per contrastare la disinformazione e assistere gli utenti nell'orientarsi nel contesto digitale dei media; lo sviluppo di strumenti che rafforzino il ruolo di utenti e giornalisti nel contrastare la disinformazione; la salvaguardia della diversità e sostenibilità dell'ecosistema dei mezzi di informazione europei;<sup>58</sup> e, infine, il supporto ad una costante ricerca in merito all'impatto della disinformazione in Europa, attraverso una valutazione delle misure assunte dai diversi attori in campo e un continuo adeguamento delle risposte da approntare. Sotto quest'ultimo profilo, tra le proposte più interessanti avanzate alla Commissione vi era la promozione di un Codice europeo di buone pratiche che, come a breve si dirà, coinvolgesse tutte le parti (pubbliche e private) interessate, precisandone ruoli e responsabilità. All'implementazione del Codice avrebbe poi fatto seguito, nel lungo periodo, una fase di monitoraggio dell'efficacia di tali misure e di valutazione della necessità di intraprendere nuove azioni politico-istituzionali.<sup>59</sup>

Sulla base della relazione redatta dal gruppo di esperti ad alto livello, una successiva comunicazione dal titolo "*Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*" illustra la posizione della Commissione europea rispetto alle sfide poste dalla disinformazione in rete, descrivendo principi e obiettivi generali che dovrebbero orientare le azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto al fenomeno della disinformazione, nonché le misure che la Commissione si prefigge di adottare al riguardo.<sup>60</sup>

Sebbene l'ampia varietà di notizie messe a disposizione da internet ai cittadini renda il processo democratico potenzialmente più partecipativo e inclusivo, vi è secondo la Commissione il rischio concreto di una strumentalizzazione delle nuove tecnologie, e soprattutto dei social media, allo scopo di diffondere disinformazione su vasta scala. Un fenomeno, quest'ultimo, suscettibile di minare la fiducia nelle istituzioni e nei mezzi di comunicazione (sia digitali che

<sup>56</sup> *Ibi*, sezioni 2-3, dove vengono prese in considerazione le misure e le buone pratiche già adottate da parte di diversi attori, nonché i principi di portata generale e gli obiettivi sia a breve che a lungo termine. In particolare, le buone pratiche vengono ricondotte alle tre principali categorie di "transparency", "trust-enhancement" e "media and information literature".

<sup>57</sup> Sulle azioni dirette a rafforzare la trasparenza in quanto elemento chiave di contrasto alla disinformazione digitale, *ibi*, 22-25.

<sup>58</sup> Sull'esigenza di affrontare gli effetti della disinformazione senza incorrere in alcuna forma di censura diretta o indiretta, nonché sull'impegno da parte delle autorità pubbliche nel garantire protezione alla libertà di espressione, alla libertà di stampa e al pluralismo dei media, *ibi*, pp. 29-30.

<sup>59</sup> In particolare, come fonte di ispirazione per il Codice di buone pratiche, il rapporto dell'HLEG delineava dieci principi guida, accompagnati da una apposita *roadmap*, ponendo l'accento soprattutto sul ruolo delle piattaforme online (*ibi*, 32-33).

<sup>60</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Tackling online disinformation: a European Approach (COM(2018) 236 final)*, 26 aprile 2018.

tradizionali) e di nuocere pertanto agli ordinamenti democratici, compromettendo la capacità del cittadino-elettore di assumere decisioni informate e fomentando talvolta anche idee e attività radicali ed estremiste, oltre a pregiudicare l'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

In particolare, come evidenziato in parallelo anche dalla Commissione di Venezia, le campagne di disinformazione di massa in rete ad opera di soggetti nazionali ed esteri possono integrare minacce ibride alla sicurezza interna nonché ai processi elettorali.<sup>61</sup> Le piattaforme digitali, titolari di un ruolo fondamentale nella circolazione e nella diffusione di notizie false, non sono finora riuscite ad intervenire in modo incisivo, dimostrandosi al contrario sprovviste di efficaci strumenti giuridici per fronteggiare le sfide poste dalla disinformazione e dall'uso manipolativo delle piattaforme stesse.

Qualificando la disinformazione come una “*informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico*”, la suddetta comunicazione della Commissione europea si affianca alle norme giuridiche che trovano applicazione a livello nazionale ed eurounitario anche in relazione a quelle pratiche di disinformazione foriere di contenuti illeciti. In questa prospettiva di contrasto “multilivello” alla disinformazione, la salvaguardia dell'integrità dei processi elettorali è in primo luogo materia di competenza degli Stati membri, chiamati ad astenersi da eventuali forme di ingerenza e di censura, e a garantire un contesto favorevole per lo sviluppo di un dibattito pubblico pluralista e inclusivo.<sup>62</sup> D'altra parte, la dimensione transfrontaliera propria della disinformazione in rete rende necessario un approccio il più possibile condiviso a livello europeo, tale da assicurare un intervento normativo efficace e coordinato.

Una risposta politico-istituzionale globale alle minacce poste dalla disinformazione dovrebbe ispirarsi, ad avviso della Commissione, ad una serie di principi e obiettivi generali, tra i quali la promozione di adeguati cambiamenti nella condotta delle piattaforme online;<sup>63</sup> la garanzia di una maggiore trasparenza, affidabilità e responsabilità dell'ecosistema digitale; il potenziamento della capacità di verifica dei fatti e delle conoscenze collettive in tema di disinformazione; l'utilizzo di nuove tecnologie che contribuiscano a migliorare la produzione e la diffusione di informazioni in rete. Nondimeno, le azioni in concreto adottate nel perseguire tali obiettivi non possono che riservare ampia tutela al diritto alla libertà di espressione e prevedere meccanismi che ne impediscano eventuali abusi, come ad esempio la censura dei discorsi critici, satirici, di opposizione o provocatori.<sup>64</sup>

### III.2.2. *Dal Piano d'Azione contro la Disinformazione al Codice europeo di buone pratiche*

In linea con le strategie individuate nella suddetta comunicazione, e in risposta alla richiesta del Consiglio europeo di presentare misure volte a “proteggere i sistemi democratici dell'Unione e combattere la disinformazione, anche nell'ambito delle prossime elezioni europee”,<sup>65</sup> nel dicembre del 2018 la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione hanno definito un c.d. “Piano d'Azione contro la Disinformazione”.<sup>66</sup>

Il Piano d'Azione riconosce *in primis* come la diffusione intenzionale, sistematica e su lar-

<sup>61</sup> La comunicazione rileva come l'Unione europea sia spesso oggetto di campagne di disinformazione “*che mirano a screditarne le istituzioni, le politiche, le attività e i valori*”. In questo senso, vengono citate la *task force East StratCom* istituita nel 2015 in seno al Servizio europeo per l'azione esterna per affrontare le campagne di disinformazione da parte della Russia, nonché la cellula dell'Unione per l'analisi delle minacce ibride istituita l'anno successivo all'interno del Centro UE di analisi dell'intelligence. Viene inoltre menzionata la già ricordata risoluzione del Parlamento europeo “*Resolution on online platforms and the digital single market*” del 15 giugno 2017. *Ibi*, 3.

<sup>62</sup> La comunicazione sottolinea come la sicurezza dei processi elettorali necessiti di particolare attenzione, poiché la disinformazione rientra ormai in un novero più ampio di strumenti utilizzati al fine di manipolare tali processi. Inoltre, secondo la Commissione, le tempistiche ristrette delle campagne elettorali non sempre permettono di riconoscere tempestivamente le notizie false e di fornire risposte adeguate alla loro diffusione. *Ibi*, 12-13.

<sup>63</sup> Su questo punto si tornerà, nel paragrafo successivo del presente report, con riferimento al Codice europeo di buone pratiche elaborato sulla base dei principi fondamentali proposti dal citato gruppo di esperti ad alto livello.

<sup>64</sup> Questo approccio si pone in linea con quanto osservato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la libertà di espressione non si applica solo alle informazioni e alle idee accolte favorevolmente o considerate inoffensive, ma anche a quelle che “*offendono, sconcertano o turbano*”.

<sup>65</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, 18 ottobre 2018.

<sup>66</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Action Plan against Disinformation (JOIN(2018) 36 final)*, 5 dicembre 2018.

ga scala di disinformazione contribuisca a porre sempre più in discussione i processi decisionali democratici. In questo senso, le eventuali minacce che la diffusione di notizie false arreca alle società democratiche di ciascuno Stato membro sfociano indirettamente in una lesione della legittimazione democratica dell'Unione europea nel suo complesso. Inoltre, identificando spesso i propri destinatari proprio nelle istituzioni europolitane e nei loro rappresentanti, le campagne di disinformazione sono in ultima analisi suscettibili di ledere alla radice la stabilità del progetto di integrazione europea. A fronte di strumenti e tecniche di disinformazione in rapida evoluzione, occorre che anche le politiche di contrasto nei confronti di tale fenomeno evolvano altrettanto celermente, non soltanto all'interno dell'ordinamento europeo ma anche nei Paesi limitrofi al territorio dell'Unione.

Richiamando i valori e i diritti fondamentali – in particolare la libertà di espressione – tutelati dal diritto europolitano, il Piano d'Azione propone un approccio coordinato diretto a coinvolgere tutti i soggetti chiave: più precisamente, un'azione congiunta che mobiliti al tempo stesso le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri, la società civile e il settore privato, con specifico riferimento alle piattaforme online. Le iniziative promosse dal Piano d'Azione pongono dunque l'accento su alcuni obiettivi cruciali, tra cui il miglioramento della capacità delle istituzioni dell'Unione di individuare, analizzare e denunciare strategie di disinformazione;<sup>67</sup> il potenziamento di risposte coordinate e comuni, attraverso la creazione di un sistema di allarme rapido che consenta di segnalare in tempo reale campagne di disinformazione, e l'ulteriore incremento della cooperazione tra Stati membri e istituzioni dell'Unione; il coinvolgimento del settore privato, sollecitando le piattaforme digitali firmatarie del Codice di buone pratiche a dare rapida ed efficace attuazione alle azioni e procedure ivi individuate;<sup>68</sup> il sostegno ad azioni di sensibilizzazione e rafforzamento della resilienza sociale, giacché una risposta globale alla disinformazione richiede la partecipazione attiva da parte della società civile.

Tra le pietre angolari sulle quali si fonda il citato Piano d'Azione contro la Disinformazione vi è, in particolare, l'adozione di un Codice europeo di buone pratiche, di cui già si è avuto occasione di accennare nelle pagine precedenti.<sup>69</sup> Attraverso la sottoscrizione del Codice, entrato in vigore nell'ottobre del 2018, i rappresentanti delle piattaforme digitali, i maggiori social media, gli inserzionisti e l'industria pubblicitaria sono per la prima volta addivenuti a delineare, su base volontaria, alcuni standard di autoregolamentazione per contrastare la diffusione della disinformazione in rete.

Attraverso l'adesione al Codice, le cui disposizioni – è bene ribadirlo – trovano applicazione in via complementare rispetto alla legislazione nazionale e sovranazionale, i suoi sottoscrittori si impegnano a perseguire un'ampia gamma di finalità,<sup>70</sup> incentrate attorno a cinque capisaldi: bloccare le entrate pubblicitarie in favore di account e siti web che falsifichino informazioni, e fornire agli inserzionisti adeguati strumenti di sicurezza e informazioni sui siti internet che diffondano disinformazione (*"scrutiny of ad placements"*); permettere la diffusione di pubblicità politica, coinvolgendo le parti interessate in modo da studiare metodi che garantiscano tanto le esigenze di trasparenza quanto la tutela dei diritti fondamentali (*"political advertising and issue-based advertising"*); adottare politiche chiare e pubbliche per la chiusura di account falsi e per far sì che i servizi digitali promuovano misure di protezione contro i rischi della disinformazione (*"integrity of services"*); investire in prodotti, tecnologie e programmi che consentano agli utenti di assumere decisioni informate qualora incontrino notizie potenzialmente false in rete; investire in mezzi tecnologici per dare la precedenza ad informazioni rilevanti, autentiche e autorevoli; agevolare l'accesso ad una informazione pluralista su temi di interesse pubblico (*"empowering consumers"*); adottare misure necessarie per consentire l'accesso ai dati, in conformità alla protezione dei dati personali, per attività di *fact-checking* e di ricerca; sostenere inizia-

<sup>67</sup> Si fa riferimento in particolare all'esigenza di rafforzare le task force di comunicazione strategica del Servizio europeo per l'azione esterna, le delegazioni dell'Unione e la cellula UE per l'analisi delle minacce ibride, nonché di integrare e sostenere, da parte degli Stati membri, le azioni delle istituzioni dell'Unione potenziando le loro capacità a livello nazionale. *Ibi*, 6-7.

<sup>68</sup> A questo riguardo, la Commissione si impegna a monitorare l'attuazione degli impegni assunti dai firmatari del Codice di buone pratiche, chiamate a fornire alla Commissione informazioni complete ed aggiornate sulle azioni intraprese. *Ibi*, 9-10.

<sup>69</sup> Sul punto, si rinvia al [presente link](#). Il codice è stato sottoscritto da Facebook, Google, Twitter e Mozilla e da associazioni di categoria che rappresentano le piattaforme online, l'industria della pubblicità e gli inserzionisti.

<sup>70</sup> Tra i diversi obiettivi perseguiti, i firmatari riconoscono l'importanza di includere misure di salvaguardia contro la disinformazione, intensificare gli sforzi nella chiusura di account falsi nonché di account finalizzati a diffondere informazioni false e, conformemente all'art. 10 CEDU, investire in mezzi tecnologici per dare priorità ad informazioni pertinenti, autentiche, accurate e autorevoli.



tive dirette a monitorare e meglio comprendere la diffusione e l'impatto della disinformazione ("empowering the research community").

Il Codice richiede altresì ai suoi firmatari di dimostrare periodicamente, mediante rapporti di autovalutazione, i progressi realizzati in relazione agli impegni assunti, oltre che di collaborare con la Commissione europea nel vagliare l'effettiva implementazione del Codice. Il costante monitoraggio della concreta attuazione di questo nuovo strumento di *soft law* è da considerarsi, infine, parte integrante del Piano d'Azione contro la Disinformazione, nell'ottica di un rafforzamento della cooperazione in materia tra Stati membri e istituzioni europee.

Di pari passo rispetto all'entrata in vigore del Codice di buone pratiche si segnala, inoltre, la Raccomandazione racchiusa nel c.d. *Electoral Package* per assicurare elezioni europee libere ed eque, annunciato nel 2018 dall'allora Presidente Juncker nel suo Discorso sullo Stato dell'Unione.<sup>71</sup> Secondo quanto emerge da questo documento, in vista delle elezioni europee vi è in capo a tutti i soggetti coinvolti (e specialmente alle autorità nazionali e ai partiti politici) una responsabilità di tutelare i processi democratici da eventuali ingerenze straniere e da manipolazioni di natura illecita.

I processi elettorali si sono infatti rivelati obiettivi sensibili e strategici anche per le c.d. "minacce ibride" da parte di soggetti statali e non.<sup>72</sup> A questo proposito, in una comunicazione congiunta del giugno 2018, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione hanno individuato alcuni ambiti nei quali si rende necessario adottare ulteriori misure per il rafforzamento della resilienza e l'intensificazione della lotta contro le suddette minacce.<sup>73</sup> Una importante sfida correlata alle minacce ibride consiste, in particolare, nella necessità di sensibilizzare e di educare il pubblico a distinguere l'informazione da casi di disinformazione.<sup>74</sup>

L'esigenza di salvaguardare i processi elettorali da rischi di manipolazione dell'informazione (ad opera di paesi terzi ovvero dettati da interessi privati) viene altresì in rilievo in una comunicazione della Commissione europea del settembre 2018.<sup>75</sup> In tale comunicazione si ribadisce infatti che le campagne di disinformazione di massa in rete basate su motivazioni politiche, e aventi l'obiettivo specifico di screditare e delegittimare le consultazioni elettorali, configurano una minaccia sempre più consistente per gli ordinamenti democratici. La Commissione raccomanda dunque di adottare le migliori pratiche per potenziare ulteriormente le reti di cooperazione in materia elettorale, la trasparenza online, la protezione da incidenti in termini di *cyber security* e la lotta contro campagne di disinformazione nell'ambito delle elezioni europee.<sup>76</sup>

### III.2.3. *L'attuazione e il monitoraggio delle iniziative di soft law*

I progressi compiuti nel quadro dell'implementazione del Piano d'Azione contro la Disinformazione e del c.d. *Electoral Package* sono stati fotografati, nel giugno 2019, da una comunicazione congiunta da parte della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione.<sup>77</sup> Il rapporto sintetizza gli esiti a cui è approdata la prima fase di monitoraggio del Codice

<sup>71</sup> Sul punto si rinvia alla [pagina web](#). Tra le misure individuate dalla Commissione dell'Unione europea figurano, in particolare, una raccomandazione sulle reti di cooperazione elettorale, sulla trasparenza online, la protezione contro gli incidenti legati alla sicurezza informatica e la lotta a campagne di disinformazione; l'esigenza di assicurare una maggiore trasparenza nella pubblicità e nel *targeting* politico online; la necessità che le autorità nazionali, i partiti politici e i media adottino misure per la protezione della propria rete e dei sistemi informativi dalle minacce alla sicurezza informatica.

<sup>72</sup> Con l'espressione "minacce ibride" si fa riferimento a campagne multidimensionali che mirano a destabilizzare gli avversari combinando misure coercitive e sovversive, e avvalendosi di strumenti e tattiche convenzionali e non (tra cui attacchi informatici in grado di perturbare l'economia e i servizi pubblici, campagne di disinformazione mirate e azioni militari ostili).

<sup>73</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, *Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats (JOIN(2018) 16 final)*, 13 giugno 2018.

<sup>74</sup> A questo riguardo, la comunicazione sottolinea come gli attacchi informatici abbiano eluso misure di sicurezza e regole come il periodo di silenzio, norme trasparenti in materia di finanziamento e parità di trattamento dei candidati; gli attacchi hanno preso di mira anche infrastrutture elettorali e sistemi informatici utilizzati nelle campagne elettorali; inoltre, alcuni paesi terzi hanno condotto campagne di disinformazione online di matrice politica e perpetrato attacchi informatici con l'intento di screditare e delegittimare le elezioni democratiche. *Ibi*, 6-7.

<sup>75</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Securing free and fair European elections (COM(2018) 637 final)*, 12 settembre 2018.

<sup>76</sup> Per quanto riguarda le misure di contrasto alla disinformazione previste dalla comunicazione in esame, vedasi *ibi*, 5-7.

<sup>77</sup> European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

europeo di buone pratiche, durante la quale si è vagliata l'efficacia delle politiche fino a quel momento intraprese a tutela dell'integrità dei processi elettorali.

Nonostante le elezioni europee del 2019 non siano risultate scevre da tentativi di diffondere informazioni false, la relazione congiunta *de qua* certifica un approccio coordinato da parte dell'Unione, anche per il tramite del supporto di giornalisti, verificatori di fatti, piattaforme online, autorità nazionali, ricercatori e società civile. Tale collaborazione ha giocato un ruolo essenziale nel riconoscere operazioni di disinformazione e, di conseguenza, nel contribuire a preservare l'integrità dei processi democratici, riducendo gli spazi nei quali possono verificarsi ingerenze dall'estero e campagne coordinate di manipolazione dell'opinione pubblica, e assicurandosi nel contempo di tutelare anche il diritto alla libertà di espressione.

All'interno di questo quadro generale, è possibile cogliere alcune principali linee di azione che vedono come protagonisti tutti i soggetti interessati. Tra di esse si riscontra innanzitutto l'esigenza di rafforzare la capacità dell'Unione di individuare e contrastare operazioni di disinformazione, nonché di facilitare lo scambio di informazioni tra istituzioni dell'Unione e autorità nazionali anche attraverso il c.d. "Sistema di Allarme Rapido" introdotto nel 2019<sup>78</sup>; l'importanza di instaurare forme di collaborazione con le piattaforme digitali, in capo alle quali sussiste una responsabilità sul piano della lotta alla disinformazione, nell'ambito dell'attuazione del Codice di buone pratiche;<sup>79</sup> l'esigenza di contribuire a sensibilizzare la società e aumentarne la resilienza in tema di manipolazione dell'informazione; la necessità di sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri nel difendere l'integrità dei processi elettorali e consolidare la resilienza dei sistemi democratici all'interno dell'Unione.

Nell'ambito del Piano d'Azione contro la Disinformazione, a dodici mesi dall'entrata in vigore del Codice europeo di buone pratiche la Commissione europea ha tracciato un primo bilancio in relazione all'attuazione e all'efficacia degli impegni sottoscritti dai suoi firmatari.<sup>80</sup> L'analisi evidenzia come il Codice si sia rivelato un importante strumento normativo, il quale ha consentito – per la prima volta a livello globale – di delineare un quadro per un dialogo strutturato tra le diverse parti interessate, nella prospettiva di garantire una maggiore trasparenza e responsabilità nelle politiche di contrasto alla disinformazione intraprese dalle piattaforme digitali.

Tra le varie misure adottate dalle piattaforme firmatarie assume speciale rilievo la promozione di politiche dirette ad impedire l'utilizzo dei propri servizi ai fini della diffusione di pubblicità ingannevoli o fuorvianti, oltre al blocco o la sospensione di account relativi ai c.d. "siti impostori"; l'introduzione, per la prima volta a livello eurounitario, di tecniche di rafforzamento della trasparenza e della diffusione di pubblicità di natura politica in relazione alle elezioni europee del 2019, successivamente estese anche alle consultazioni elettorali interne agli Stati membri; l'adozione di azioni di contrasto nei confronti degli account che ricorrano a tecniche manipolative dirette ad amplificare artificialmente la portata e l'impatto di informazioni false e fuorvianti;<sup>81</sup> l'assunzione di una vasta gamma di misure (come ad esempio investimenti tecnologici) che diano spazio a fonti di informazione affidabili, consentendo agli utenti di valutare criticamente i contenuti disponibili in rete su tematiche di pubblico interesse;<sup>82</sup> politiche e strumenti di cooperazione che consentano a verificatori di fatti e comunità di ricerca di accedere ai dati delle piattaforme digitali.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'attività di monitoraggio avente ad oggetto l'effettiva implementazione del Codice sembra far emergere più di un profilo di problematicità sul piano giuridico. Tra gli altri, può riscontrarsi in particolare l'applicazione incoerente e incompleta

Regions, *Report on the implementation of the Action Plan Against Disinformation (JOIN(2019) 12 final)*, 14 giugno 2019.

<sup>78</sup> Il Sistema di Allarme Rapido costituisce uno dei quattro pilastri del Piano d'Azione contro la Disinformazione del 5 dicembre 2018. Questo meccanismo è stato istituito nel marzo 2019 per mettere in contatto gli esperti di disinformazione delle istituzioni dell'Unione e i governi degli Stati membri, agevolando in tal modo la condivisione di dati, analisi e migliori pratiche e la segnalazione di minacce di disinformazione in tempo reale, su un'apposita piattaforma digitale, allo scopo di individuare risposte condivise. Al riguardo, si rinvia al [presente link](#).

<sup>79</sup> In particolare, si sottolinea come le piattaforme online, oltre a rimuovere gli account responsabili di diffondere informazioni false e incitamento all'odio, debbano compiere passi ulteriori per contrastare efficacemente la disinformazione, ad esempio cooperando attivamente con i verificatori di fatti e offrendo alla comunità di ricerca un accesso ragionevole ai dati. *Ibi*, 4-6.

<sup>80</sup> European Commission, Commission Staff Working Document, *Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement (SWD(2020) 180 final)*, 10 settembre 2020.

<sup>81</sup> In particolare, si evidenzia come le piattaforme firmatarie abbiano iniziato a fornire informazioni sui loro sforzi per rimuovere o prevenire la creazione di account falsi e l'utilizzo di altri mezzi e tecniche, incluse campagne di disinformazione coordinate da parte di attori ostili. *Ibi*, 5-6.

<sup>82</sup> *Ibi*, 6, con specifico riferimento alla rilevanza attribuita dalle piattaforme alle informazioni provenienti dalle autorità di sanità pubblica a partire dallo scoppio della pandemia da Covid-19, su cui si tornerà nel paragrafo successivo del report.



del Codice all'interno delle varie piattaforme digitali e dei diversi ordinamenti nazionali,<sup>83</sup> nonché l'assenza di definizioni uniformi in riferimento ad alcuni concetti chiave e termini operativi, ostruendo così l'attuazione delle misure previste dal Codice e l'adesione da parte di nuovi potenziali sottoscrittori.<sup>84</sup> Né può trascurarsi il fatto che talune condotte non ricadano nella sfera di applicazione del Codice<sup>85</sup> e il sussistere di limiti intrinseci alla natura di autoregolamentazione del Codice stesso, tra cui la delimitazione dell'adesione alle sole piattaforme digitali principali<sup>86</sup>, e la mancanza di meccanismi di controllo indipendenti<sup>87</sup> e di procedure di tutela dei diritti fondamentali<sup>88</sup>.

Alla luce di quanto precede, il Codice può considerarsi nel complesso un importante tassello nella progressiva elaborazione di politiche di contrasto alla disinformazione. Da un lato, questo strumento normativo, unico ed innovativo nel suo genere, inaugura una vera e propria strategia di cooperazione diretta e strutturale con le piattaforme digitali. A fronte dell'esigenza di assicurare una maggiore trasparenza e responsabilità in relazione alla diffusione delle notizie in rete, il Codice consente di iniziare a tratteggiare, a livello eurounitario, un quadro normativo utile al fine di monitorare e affinare le politiche di contrasto alla disinformazione intraprese da parte delle singole piattaforme. Dall'altro lato, va però evidenziata l'importanza di continuare ad esplorare le potenzialità ancora inesprese del Codice, favorendo il ricorso a nozioni condivise, procedure più chiare, impegni più precisi assunti dagli attori in gioco, indicatori chiave di prestazione trasparenti e un monitoraggio appropriato, estendendo l'applicazione del Codice anche ad altri operatori strategici, soprattutto nel settore pubblicitario.

Un ulteriore profilo meritevole di approfondimento nel prossimo futuro consiste, inoltre, nello sviluppo di un modello più solido di cooperazione tra le diverse piattaforme digitali e la comunità scientifica, in grado di rispondere alle difficoltà correlate alla valutazione della tempestività, della completezza e dell'impatto delle varie azioni adottate delle piattaforme online. Da ultimo, si sottolinea la necessità di implementare un vero e proprio programma strutturato di monitoraggio, che consenta di mobilitare in modo pragmatico le diverse piattaforme e di garantire la responsabilità giuridica delle medesime.

<sup>83</sup> *Ibi*, 7-11. In particolare, alcune delle politiche riguardanti gli annunci pubblicitari non sono specificamente rivolte al contrasto alla disinformazione, e omettono di distinguere tra misure dirette a valutare tali annunci sui servizi propri delle piattaforme stesse ovvero presso siti di terze parti. Le difficoltà nel compiere progressi in quest'ambito sembrano riconducibili alla mancanza di una partecipazione efficace e congiunta di tutti i soggetti interessati. Persistono, secondo la Commissione europea, anche alcune carenze nell'attuazione di politiche volte ad assicurare un adeguato livello di trasparenza per le pubblicità politiche. Inoltre, benché le piattaforme abbiano posto in essere politiche di contrasto a tecniche e strategie manipolative dei propri servizi, non è possibile valutare con precisione l'impatto e la rilevanza delle medesime per l'Unione europea. Le segnalazioni da parte delle piattaforme si sono peraltro finora concentrate principalmente su attori stranieri, nonostante il ruolo di sempre maggiore rilevanza rivestito dagli attori domestici nel tentativo di manipolare l'opinione pubblica all'interno dell'Unione. Per di più, sebbene durante la pandemia da Covid-19 le principali piattaforme online abbiano sperimentato nuovi strumenti e metodi per rafforzare la consapevolezza degli utenti rispetto a contenuti falsi, fuorvianti, infondati o controversi riguardo al virus, i relativi report omettono di affrontare adeguatamente una serie di importanti questioni. Infine, al di là di accordi multilaterali con determinate organizzazioni di *fact-checking*, le piattaforme online non hanno preso in considerazione altri modelli di cooperazione come collaborazioni aperte e non discriminatorie con iniziative indipendenti di *fact-checking* che soddisfino gli standard etici e professionali pertinenti.

<sup>84</sup> *Ibi*, 12-13. Nonostante il Codice condivida la definizione di "disinformazione" accolta dalla Commissione europea a partire dalla sua Comunicazione dell'aprile 2018, la disinformazione in tema di Covid-19 ha evidenziato la necessità di chiarire ulteriormente alcuni altri concetti e di distinguere con maggiore precisione tra diverse forme di contenuti falsi o fuorvianti e di condotte manipolative dirette ad amplificarne la diffusione in rete. Su questo punto, si rinvia alla Comunicazione della Commissione europea del 10 giugno 2020, citata al paragrafo successivo del presente report.

<sup>85</sup> Si fa riferimento, *inter alia*, a condotte di manipolazione dell'informazione online, con il grave rischio che dalla genericità degli impegni stabiliti dal Codice di buone pratiche possa derivare un'azione incompleta di contrasto alla disinformazione. Viene inoltre sottolineato come il Codice non provveda a definire "indicatori chiave di prestazione" (KPI) chiari e misurabili, che consentano di operare confronti e valutazioni oggettive tra le diverse piattaforme.

<sup>86</sup> Secondo lo studio, l'adesione volontaria al Codice di buone pratiche determina una "asimmetria di regolamentazione" tra i suoi firmatari e coloro che non lo abbiano sottoscritto. In particolare, la pandemia da Covid-19 ha testimoniato un frequente ricorso a piattaforme non firmatarie del Codice ai fini della diffusione di notizie false in rete.

<sup>87</sup> Sotto questo profilo, si segnala che l'attuale quadro di autoregolamentazione non stabilisce un meccanismo di controllo indipendente per monitorare la completezza e l'impatto delle azioni dei firmatari del Codice nella lotta alla disinformazione. Né esso istituisce meccanismi di accertamento del rispetto degli impegni stabiliti dal Codice e di attribuzione delle conseguenze in caso di violazione, prevedendo l'espulsione come unica sanzione in caso di eventuale inadempimento.

<sup>88</sup> Nonostante il Codice affermi esplicitamente l'importanza della tutela dei diritti fondamentali (e in particolare della libertà di espressione), riconoscendo il ruolo rivestito dalle piattaforme digitali all'interno dell'ecosistema informativo in rete, esso non prevede meccanismi diretti ad assicurare in concreto la protezione di tali diritti nel perseguimento di azioni di contrasto alla disinformazione.

### III.3. *Una pagina in via di scrittura: la disinformazione ai tempi del Covid-19*

Un nuovo e delicato versante nell'attività di contrasto condotta da parte dell'Unione europea rispetto alle campagne di disinformazione si è aperto a seguito del deflagrare, a partire dai primi mesi del 2020, della pandemia da Covid-19. La perdurante emergenza pandemica è andata infatti di pari passo con quella che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha definito come una c.d. "infodemia" senza precedenti.<sup>89</sup> Come evidenziato dalla stessa OMS, informazioni false, imprecise o fuorvianti veicolate rapidamente attraverso internet e i social media rischiano di generare nell'opinione pubblica confusione e sfiducia nei confronti delle istituzioni, compromettendo di riflesso l'efficacia delle risposte offerte dalla sanità pubblica.

Il ruolo rivestito dalle istituzioni dell'Unione nel far fronte alla manipolazione di informazioni concernenti la pandemia costituisce oggetto di una comunicazione congiunta del giugno 2020, nella quale vengono esaminate le misure fino a quel momento adottate e si vagliano eventuali azioni meritevoli di essere intraprese *ex novo*.<sup>90</sup> In quest'ambito, le operazioni di disinformazione orchestrate da soggetti nazionali e stranieri vengono considerate suscettibili di inquinare i processi democratici e mettere in discussione la credibilità sia dell'Unione europea che delle autorità nazionali, regionali e locali.<sup>91</sup> Sulla scorta del citato Piano d'Azione contro la Disinformazione promosso dalla Commissione europea, viene pertanto sollecitato un intervento il più possibile rapido e coordinato da parte delle istituzioni eurounitarie e degli Stati membri.<sup>92</sup>

Alla luce delle problematiche poste dall'attuale infodemia e degli elementi di complessità da essa sollevati,<sup>93</sup> tutti i settori della società sono chiamati a fornirvi risposte calibrate in funzione della gravità della lesione, della sua intenzionalità, del canale attraverso il quale essa viene cagionata, dei soggetti coinvolti e della provenienza di questi ultimi. Nondimeno, occorre sempre che ogni possibile soluzione normativa venga comunque percorsa in modo da assicurare il pieno rispetto dei diversi diritti fondamentali in gioco, a partire *in primis* dalla tutela della libertà di espressione. Tutte le istituzioni dell'Unione devono inoltre essere coinvolte in uno sforzo comune, improntato ad una complementarità con gli Stati membri, rispetto alle cui misure gli atti normativi eurounitari sono destinati ad apportare un valore aggiunto.

Tra le molteplici iniziative promosse in materia dall'Unione val la pena rimarcare, in sintesi, il rafforzamento della comunicazione strategica all'interno e all'esterno dell'Unione; il miglioramento della cooperazione tra istituzioni e Stati membri, integrando anche le piattaforme digitali e altri soggetti chiave, come le autorità nazionali competenti e i verificatori di fatti, e assicurando che tutte le iniziative intraprese, come ricordato poc'anzi, risultino tra loro complementari; l'incremento della cooperazione con paesi terzi e partner internazionali; il consolidamento della cooperazione con i social media e della trasparenza delle piattaforme online, chiamate a garantire una piena attuazione degli impegni assunti nell'ambito del Codice di buone pratiche, pur tenendo conto delle difficoltà del valutarne in modo affidabile la tempestività, la completezza e gli effetti;<sup>94</sup> la tutela del diritto alla libertà di espressione e del

<sup>89</sup> In questo senso, secondo l'OMS, "costituisce infodemia un eccesso di informazioni su un problema che rende difficile individuare una soluzione. Durante un'emergenza sanitaria può contribuire alla diffusione di informazioni false, fuorvianti e non confermate. L'infodemia può ostacolare l'efficacia della risposta della sanità pubblica e generare confusione e sfiducia tra le persone".

<sup>90</sup> EU Commission, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right (JOIN (2020) 8 final)*, 10 giugno 2020.

<sup>91</sup> A questo riguardo, si rileva come le piattaforme online, i verificatori di fatti e gli utenti dei social media abbiano segnalato milioni di pubblicazioni false o fuorvianti (cfr. il [presente link](#)).

<sup>92</sup> In particolare, la comunicazione congiunta in esame fa seguito agli [appelli rivolti dai membri del Consiglio europeo](#) e dai [Ministri degli affari esteri dell'Unione](#), nonché alle preoccupazioni espresse in tal senso dal Parlamento europeo.

<sup>93</sup> Si fa riferimento *inter alia* alla circolazione di notizie di stampo scientifico false e fuorvianti, da cui l'esigenza che i soggetti chiave mettano a disposizione informazioni sanitarie autorevoli assicurandone ampia visibilità; a rettifiche tempestive, declassamento, possibile rimozione e altre misure nei confronti degli account responsabili della diffusione di teorie del complotto; all'istigazione all'odio, soggetta alle norme sulla rimozione dei contenuti illegali da parte delle piattaforme online e delle autorità, oltre ad essere perseguibile dalle autorità competenti in conformità agli ordinamenti penali degli Stati membri. In particolare si sottolinea come alcuni profili della disinformazione, che pur non costituiscono di per sé reato, potrebbero rientrare all'interno della sfera penale.

<sup>94</sup> In questa prospettiva, la Commissione invita le piattaforme che hanno sottoscritto il Codice a pubblicare report mensili sulle proprie politiche e azioni in materia di disinformazione e incoraggia anche altri attori non firmatari del Codice a partecipare volontariamente a tale processo di monitoraggio.

pluralismo del dibattito democratico;<sup>95</sup> la necessità di offrire ai cittadini strumenti utili affinché essi siano posti nella condizione di poter valutare criticamente le informazioni accessibili in rete.

### III.4. Una pagina ancora da scrivere? Verso una regolazione legislativa della disinformazione

In parallelo all'assunzione delle varie iniziative di *soft law* delle quali si è fin qui dato conto, la Commissione europea ha recentemente avviato anche sul piano legislativo nuove politiche che interessano a loro volta, in modo più o meno diretto, il fenomeno della disinformazione. Si fa riferimento in primo luogo all'adozione del c.d. "Piano d'azione per la democrazia europea", approvato nel dicembre 2020, all'interno del quale emergono alcune proposte di natura legislativa che intersecano i temi della disinformazione, dei processi elettorali, delle tecnologie digitali e della cooperazione tra settore pubblico e privato.<sup>96</sup>

Nel rispetto delle competenze spettanti agli Stati membri, il piano in questione delinea un quadro rafforzato delle politiche eurounitarie e prefigura una serie di misure fondate sulla promozione di consultazioni elettorali libere e regolari, oltre che sul sostegno a mezzi di informazione liberi e indipendenti, e sulla lotta alle pratiche di disinformazione.<sup>97</sup> Con riguardo proprio a quest'ultimo profilo di nostro specifico interesse,<sup>98</sup> il Piano prevede l'adozione di azioni dirette a valorizzare l'intera panoplia degli strumenti di contrasto a ingerenze e operazioni di influenza straniera, imponendo anche eventuali gravami in capo ai loro responsabili,<sup>99</sup> nonché misure di revisione e rafforzamento del vigente Codice europeo di buone pratiche, in un quadro di co-regolamentazione degli obblighi e delle responsabilità delle piattaforme, in linea anche con la nuova legislazione europea sui servizi digitali,<sup>100</sup> e infine misure che consentano ai cittadini di assumere decisioni informate, attraverso un rafforzamento dell'alfabetizzazione mediatica.<sup>101</sup>

Un'ulteriore tappa nella messa a punto di un approccio comune europeo finalizzato a contrastare il proliferare della disinformazione può essere poi individuata nella recente iniziativa legislativa avanzata dalla Commissione europea in materia di servizi digitali ("*Digital Services Act*")<sup>102</sup> e pubblicata contestualmente all'altrettanto nota proposta di legge sui mercati digitali ("*Digital Markets Act*")<sup>103</sup>.

In ragione della necessità di adeguare la legislazione eurounitaria esistente rispetto alla progressiva evoluzione dei servizi e del panorama digitale nel suo complesso, la nuova pro-

<sup>95</sup> Su questo punto la comunicazione sottolinea come in diversi Stati membri fossero già in vigore alcune disposizioni, anche di natura penale, in materia di disinformazione. Essa evidenzia, inoltre, come all'art. 337 del codice penale ungherese sia stata introdotta una nuova fattispecie di reato per i soggetti responsabili di manipolazione dell'informazione in pendenza dello stato di emergenza.

<sup>96</sup> European Commission, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On the European democracy action plan (COM(2020) 790 final)*, 3 dicembre 2020.

<sup>97</sup> Secondo la Commissione, la rivoluzione digitale ha trasformato la politica democratica: la rapida crescita delle campagne elettorali online e delle piattaforme digitali ha reso più difficile preservare l'integrità delle consultazioni elettorali, garantire la libertà e il pluralismo dei media e proteggere il processo democratico dalla disinformazione e da altre pratiche manipolative. *Ibi*, p. 2.

<sup>98</sup> A questo riguardo, la Commissione distingue *ab origine* il concetto di disinformazione da quelli di "cattiva informazione", di "operazioni di influenza delle informazioni" e di "ingerenze straniere nello spazio informativo", inquadrando questi ultimi come fenomeni che implicano risposte politiche di diversa natura, nel rispetto dei diritti fondamentali e delle norme democratiche. *Ibi*, pp. 17-19.

<sup>99</sup> Tra le altre azioni proposte dalla Commissione su questo punto, si fa riferimento all'istituzione di un nuovo protocollo per rafforzare le strutture di cooperazione nella lotta alla disinformazione, sia nell'UE che in ambito internazionale; allo sviluppo di un quadro e di una metodologia comuni per raccogliere prove sistematiche sulle ingerenze straniere e un dialogo strutturale con la società civile e gli operatori del settore privato; all'incremento del sostegno allo sviluppo delle capacità delle autorità nazionali, dei media indipendenti e della società civile nei paesi terzi, al fine di individuare e rispondere alle operazioni di disinformazione e ingerenza straniera. *Ibi*, 19-21.

<sup>100</sup> Tra gli obiettivi del Codice di buone pratiche "rafforzato" vi sono, in particolare, quello di monitorare l'impatto della disinformazione e l'efficacia delle politiche adottate dalle piattaforme online; sostenere un'adeguata visibilità delle informazioni attendibili di interesse pubblico e mantenere una pluralità di vedute; ridurre la monetizzazione della disinformazione collegata a contenuti sponsorizzati; intensificare la verifica dei fatti, stabilendo norme e procedure trasparenti per una collaborazione aperta e non discriminatoria tra verificatori di fatti e piattaforme online, e promuoverne la cooperazione; rafforzare l'integrità dei servizi offerti dalle piattaforme digitali, sviluppando misure adeguate per limitare l'amplificazione artificiale delle campagne di disinformazione; e, infine, garantire un'efficace divulgazione dei dati per la ricerca sulla disinformazione. *Ibi*, 21-24.

<sup>101</sup> *Ibi*, 24-25.

<sup>102</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM(2020) 825 final)*, 15 dicembre 2020.

<sup>103</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) (COM/2020/842 final)*, 15 dicembre 2020.

posta legislativa europea mira *inter alia* a riconoscere all'Unione poteri di controllo e di regolamentazione nei confronti delle piattaforme digitali. In quest'ottica, giova ricordare che il provvedimento *de quo* si appoggia peraltro su una precedente risoluzione (non legislativa) del Parlamento europeo, risalente all'ottobre 2020, nella quale si sottolineava la necessità di garantire certezza giuridica alle piattaforme e ai loro utenti, nonché di assicurare tutela ai diritti fondamentali alla luce del rapido e costante sviluppo tecnologico. Tale risoluzione invitava inoltre ad adottare norme armonizzate in tema di contrasto ai contenuti illegali in rete, oltre che di esonero di responsabilità e di moderazione dei contenuti, e poneva infine precisi obblighi in capo sia alle piattaforme che alle istituzioni dal punto di vista della comunicazione e della trasparenza.<sup>104</sup>

In risposta ai possibili rischi determinati dalle campagne di disinformazione in rete, la nuova legge europea sui servizi digitali delinea pertanto un quadro per la vigilanza normativa e la trasparenza dello spazio digitale, stabilendo norme "orizzontali" che definiscono chiare competenze e responsabilità per i prestatori di servizi digitali (*in primis* le piattaforme stesse) in ordine alle modalità di moderazione dei contenuti online. In questo senso, viene posto a carico delle maggiori piattaforme online un obbligo di verificare non soltanto i pericoli connessi alla pubblicazione di contenuti e prodotti illeciti, ma anche i rischi sistemici inerenti alla protezione di interessi pubblici e di diritti fondamentali, della salute e della sicurezza collettiva.<sup>105</sup>

Ne discende che gli effetti di questo nuovo intervento da parte del legislatore dell'Unione, sebbene di per sé ispirato all'esigenza di regolamentare il settore dei servizi e dei mercati digitali, finiscono per ricadere inevitabilmente altresì sul terreno dei processi democratici e della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, in considerazione anche di uno spazio digitale sempre più "dominato", come si è visto, dalle piattaforme private.

Ciò che contraddistingue, anche in questo caso, le iniziative legislative in esame, al di là degli specifici contenuti nei quali le medesime si articolano, è il loro carattere di contemporaneità e di complementarietà rispetto agli altri provvedimenti normativi finora adottati a livello sia nazionale che sovranazionale per combattere la disinformazione. La proposta di regolamento sui servizi digitali integra infatti le normative di settore già esistenti e non interferisce nell'applicazione delle norme eurounitarie che disciplinano alcuni aspetti della prestazione di servizi della società dell'informazione, e che continuano a trovare applicazione in quanto *lex specialis*.<sup>106</sup> Né il *Digital Services Act* potrebbe in alcun modo invadere l'attività di regolazione della materia in atto all'interno dei diversi ordinamenti statali, ciascuno dei quali pure continuerà a legiferare in maniera autonoma. Ciò precisato, la strada imboccata è quella di far confluire e integrare i vari atti normativi eurounitari in un unico regolamento che favorisca un'armonizzazione della disciplina in tutto il territorio dell'Unione, evitando così una frammentazione giuridica suscettibile di indebolire, anche lungo il versante della tutela dei diritti, l'efficacia delle risposte apprestate alle minacce poste da strategie di manipolazione dell'informazione.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Si fa riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali (2020/2022(INI)), 1 ottobre 2020. Come evidenziato anche dalla Commissione, questa risoluzione è inoltre da considerarsi complementare alla Risoluzione del Parlamento europeo recante raccomandazioni alla Commissione sulla c.d. "legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico (2020/2018(INL))", nonché alla Risoluzione del Parlamento europeo "recante raccomandazioni alla Commissione sulla legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online (2020/2019(INL))".

<sup>105</sup> Secondo la proposta di regolamento europeo in oggetto, "le piattaforme online di dimensioni molto grandi dovrebbero garantire l'accesso del pubblico ai registri della pubblicità visualizzata sulle loro interfacce online per facilitare la vigilanza e la ricerca sui rischi emergenti derivanti dalla distribuzione della pubblicità online, ad esempio in relazione alla pubblicità illegale o alle tecniche di manipolazione e alla disinformazione che hanno ripercussioni negative reali e prevedibili sulla salute pubblica, sulla sicurezza pubblica, sul dibattito civico, sulla partecipazione politica e sull'uguaglianza" (§ 63).

<sup>106</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM(2020) 825 final)*, 15 dicembre 2020, 4-5.

<sup>107</sup> Nel sottolineare l'importanza di un quadro legislativo armonizzato e nel valutare l'impatto della nuova legge sui servizi digitali, secondo la Commissione "la frammentazione giuridica e il conseguente mosaico di misure nazionali impediranno di contrastare efficacemente le attività illecite e di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini in tutta l'Unione". *Ibi*, 11-12.

## IV. Disinformazione e ordinamenti nazionali: spunti in ottica comparata

### IV.1. *Un primo modello: il Network Enforcement Act tedesco*

Dopo aver descritto i passi sino a questo momento compiuti nell'ambito del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, una terza ed ultima dimensione ordinamentale sulla quale pare opportuno soffermarsi, pur brevemente, è quella nazionale. Alcuni ordinamenti statali hanno di recente iniziato ad affermarsi, infatti, come vivaci laboratori normativi nella sfera relativa alla lotta alla creazione e diffusione di notizie false in rete.

Un primo interessante esempio di regolamentazione domestica dei contenuti online e di contrasto al propagarsi del fenomeno della disinformazione può essere rintracciato nel c.d. *Network Enforcement Act* entrato in vigore in Germania all'inizio del 2018.<sup>108</sup> La legge in oggetto impone alle maggiori piattaforme digitali – nello specifico, alle piattaforme che vantano oltre due milioni di utenti – l'obbligo di rimuovere tempestivamente, a seguito di apposita denuncia, qualsiasi contenuto che sia qualificato come illecito dal codice penale tedesco.<sup>109</sup> Tra le fattispecie di reato prese in esame dalla normativa rientrano, in particolare, l'incitamento all'odio e alcuni reati diffamatori, oltre alle ipotesi in cui vengano pubblicati contenuti idonei ad integrare un pericolo per l'ordine costituzionale ovvero per la sicurezza nazionale, considerati suscettibili di influire direttamente sull'opinione pubblica e di inquinare, così facendo, il dibattito democratico.

Nonostante le minacce connesse alla manipolazione dell'informazione si moltiplichino principalmente in tempo di elezioni, occorre rilevare come il *Network Enforcement Act* tedesco costituisca invero un provvedimento di portata più generale, la cui applicazione si estende anche al di fuori dei periodi elettorali. Sotto il profilo punitivo, la legge tedesca in oggetto prevede, più precisamente, l'irrogazione di sanzioni di natura amministrativa fino ad un importo massimo di cinquanta milioni di euro, applicabili peraltro anche qualora le condotte di cui si è sopra accennato si realizzino al di fuori del territorio nazionale. In aggiunta alla suddetta sanzione di carattere pecuniario, le piattaforme digitali sono altresì tenute a bloccare ovvero a rimuovere dalla rete quei contenuti "palesamente illeciti" ivi pubblicati, intervenendo non oltre ventiquattro ore dalla loro scoperta.

### IV.2. *Un secondo modello: la legge francese contro la manipolazione dell'informazione*

Pochi mesi più tardi rispetto all'entrata in vigore del "*Network Enforcement Act*" in Germania, il Parlamento francese ha approvato una legge per il contrasto alle operazioni di disinformazione condotte durante i periodi elettorali, allo scopo di individuare e prevenire la diffusione di notizie false o fuorvianti nei tre mesi antecedenti alle consultazioni elettorali.<sup>110</sup> Questo provvedimento sottopone le piattaforme digitali all'obbligo di fornire informazioni chiare, corrette e trasparenti in ordine all'identità o alle caratteristiche proprie o di terzi di cui esse sponsorizzano i contenuti, onde agevolare le pubbliche autorità nell'identificare eventuali campagne di destabilizzazione da parte di istituzioni esterne.<sup>111</sup> Le piattaforme online sono inoltre tenute a rendere pubblici i corrispettivi che esse ricevono a fronte delle suddette sponsorizzazioni.<sup>112</sup>

Il pubblico ministero, le parti in causa o qualunque soggetto avente un interesse giuridico

<sup>108</sup> *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) – Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks (Network Enforcement Act)*. Per una traduzione del testo della legge si rinvia a GIANNONE (2017).

<sup>109</sup> Per una ricostruzione della legge in commento e un'analisi delle sue implicazioni, CLAUSSEN (2019); MAGNANI (2019), cit.; ALLEGRI (2018), cit., pp. 203 ss.; DE GREGORIO (2017).

<sup>110</sup> *Loi n° 2018-1202 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.

<sup>111</sup> Sui contenuti della legge, si veda MAGNANI (2019), cit., pp. 16-21.

<sup>112</sup> Su questo punto, un modello di ispirazione per la legislazione francese in commento può essere identificato nel c.d. *Honest Ads Act*, che, come si preciserà nel paragrafo IV.IV. del presente report, prevede di estendere anche ai social media l'applicazione dei requisiti e della regolamentazione già in vigore per le emittenti televisive e radiofoniche negli Stati Uniti.



ad adire l'autorità giudiziaria sono legittimati a denunciare la diffusione volontaria, massiccia e artificiale di informazioni false o non plausibili, reputate idonee ad interferire nei processi democratici. L'autorità giudiziaria, chiamata a pronunciarsi entro le successive quarantotto ore dalla denuncia, dispone della facoltà di bloccare la pubblicazione di tali contenuti in rete nonché di obbligare le piattaforme stesse ad intervenire al fine di interrompere lo svolgimento di eventuali campagne di disinformazione.

Secondo quanto previsto dalla nuova legge francese, gli intermediari – ossia i soggetti che offrono l'accesso ai servizi di comunicazione – devono provvedere a rimuovere tempestivamente qualsiasi contenuto illecito sottoposto alla loro attenzione e ad implementare meccanismi facilmente accessibili e riconoscibili onde favorire la segnalazione di eventuali notizie false. L'Autorità francese di regolamentazione delle trasmissioni radiotelevisive ha inoltre il potere di revocare unilateralmente i diritti di trasmissione di quelle emittenti televisive e radiofoniche operanti nel territorio nazionale ma sottoposte al controllo ovvero all'influenza di uno Stato straniero, le cui attività possano gravemente turbare la vita della nazione per effetto della diffusione di notizie false ovvero della violazione del pluralismo di opinione.

La legge francese in oggetto, che a differenza di quella tedesca precedentemente citata pone l'accento principalmente sull'impatto della disinformazione nei confronti dei processi democratici, ha modificato alcune disposizioni del codice penale allo scopo non tanto di sanzionare gli autori di tali condotte quanto di neutralizzare la circolazione di informazioni considerate potenzialmente lesive della democrazia. La nuova normativa francese, oggetto di critiche con riferimento soprattutto ai rischi connessi ad un'eventuale compressione del diritto fondamentale alla libertà di espressione, è stata dichiarata costituzionalmente legittima nel dicembre del 2018, benché il suo ambito di applicazione sia stato circoscritto dal *Conseil constitutionnel* ai soli casi concernenti la diffusione di informazioni “manifestamente” false.<sup>113</sup>

## IV.3. *I primi passi del legislatore italiano*

I provvedimenti precedentemente adottati negli ordinamenti tedesco e francese per prevenire e contrastare la manipolazione dell'informazione possono a loro volta costituire un importante modello di riferimento anche per il legislatore italiano, nell'ottica dell'adozione di una specifica disciplina normativa in tema di disinformazione.

A questo riguardo, su proposta di trentuno senatori è stato presentato nel 2017 un disegno di legge dal titolo “Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica”.<sup>114</sup> Secondo i sostenitori del provvedimento, si rende infatti necessario intraprendere anche nell'ordinamento italiano un percorso simile a quello già intrapreso con le legislazioni approvate in Francia e in Germania, attingendo da un lato agli strumenti normativi esistenti e ripensando, dall'altro lato, le misure di contrasto alle informazioni false, illecite e lesive della dignità personale alla luce dell'attuale contesto digitale, rimettendo in discussione i tabù relativi all'anonimato, alla trasparenza e alla proprietà dei media online.<sup>115</sup>

L'art. 2 del disegno di legge si concentra in particolare sulla prevenzione di interferenze indebite, provenienti anche da ordinamenti stranieri, rispetto ai processi democratici durante i periodi elettorali.<sup>116</sup> Tale disposizione, che presenta alcune analogie con il principale obiettivo perseguito dalla citata legislazione francese, prevede l'introduzione di nuove fattispecie di reato inerenti alla diffusione di informazioni false, subordinandone tuttavia la punibilità alla loro natura di notizie “false, esagerate o tendenziose”, nonché alla possibilità che esse provochino un allarme pubblico o risultino comunque lesive di interessi pubblici.

In parallelo, il disegno di legge presenta anche alcune norme corredate di profili di originalità. Aderendo parzialmente allo schema normativo predisposto dal legislatore tedesco,

<sup>113</sup> Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr).

<sup>114</sup> A.S. 2688, XVII leg., *Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica*, 28 febbraio 2017.

<sup>115</sup> In questo senso, il preambolo del disegno di legge in questione fa peraltro riferimento all’*“esigenza dello Stato, come persona giuridica di diritto internazionale, qualunque sia il suo ordinamento politico, di tutelare il suo credito e il suo prestigio all'estero e di difendersi dall'opera nociva dei suoi cittadini”*.

<sup>116</sup> A.S. 2688, XVII leg., art. 2 (*“Diffusione di notizie false che possono destare pubblico allarme, fuorviare settori dell'opinione pubblica o aventi ad oggetto campagne d'odio e campagne volte a minare il processo democratico”*).

gli artt. 3 e 7 pongono infatti regole generali (e prevedono l'irrogazione di eventuali misure sanzionatorie) a carico degli amministratori delle piattaforme digitali. In particolare, l'articolo 3 impone in capo a chiunque intenda avviare un sito, un blog o un forum di dare comunicazione dei propri dati personali all'autorità giudiziaria locale.<sup>117</sup> All'eventuale inosservanza di tale obbligo informativo, volto ad assicurare una maggiore trasparenza in rete, non consegue tuttavia alcuna misura di natura sanzionatoria.

D'altra parte, l'art. 7 del disegno di legge dispone la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria (fino a cinquemila euro) non soltanto a carico degli autori e dei propagatori di informazioni false, ma anche per i gestori delle piattaforme digitali sulle quali la pubblicazione abbia avuto luogo.<sup>118</sup>

Nel luglio 2020 è stata poi presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge che, ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione di massa di informazioni false.<sup>119</sup> La proposta di legge, in corso di esame al Senato, attribuisce alla suddetta Commissione una pluralità di compiti di indagine e di verifica sulle operazioni di disinformazione, al fine di acquisire elementi conoscitivi, valutare la capacità degli strumenti normativi esistenti di contrastare il suddetto fenomeno e, sulla base anche di un'analisi comparativa rispetto alle esperienze legislative in atto in altri ordinamenti nazionali, vagliare la possibilità di adottare un codice di autoregolamentazione che contempri procedure *ad hoc* per la tempestiva rimozione dalla rete di contenuti derivanti da attività di disinformazione, nonché di proporre eventuali iniziative legislative o amministrative per prevenire e contrastare efficacemente la disinformazione.<sup>120</sup>

In parallelo a questi primi passi mossi dal legislatore nella direzione di tratteggiare una disciplina normativa per regolare il fenomeno della disinformazione, nel corso degli ultimi anni l'Autorità indipendente per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha intrapreso un percorso di analisi e di monitoraggio delle informazioni false nonché di elaborazione di linee guida a beneficio sia degli utenti che degli stessi organi di informazione.

In questo senso, la prima iniziativa assunta in materia consiste nell'avvio di una c.d. "Indagine conoscitiva su piattaforme digitali e sistema dell'informazione" (AGCOM, Delibera n. 309/16/CONS). Tale indagine si propone di esplorare il nesso tra il sistema dell'informazione e la diffusione dei nuovi intermediari digitali, facendo luce sull'impatto delle piattaforme online sul sistema informativo, sui meccanismi da esse adottati nella diffusione di notizie e su eventuali criticità in termini di pluralismo informativo.<sup>121</sup> Nel novembre del 2018 l'indagine è culminata nella redazione di un rapporto che, esaminando analiticamente il fenomeno della disinformazione e le peculiari dinamiche che lo connotano, descrive i pericoli connessi alla diffusione di contenuti falsi in rete e, in particolare, attraverso le piattaforme online.<sup>122</sup> Alla luce della vasta produzione di tali contenuti, soprattutto durante i periodi elettorali, il rischio per la democrazia è che informazioni false, manipolate o infondate concorrano a formare le espressioni di voto dei cittadini e ad incidere così sugli esiti delle consultazioni elettorali e, di riflesso, sulle conseguenti strategie politiche delineate a livello nazionale.<sup>123</sup>

Con delibera del 6 novembre 2017, l'AGCOM ha inoltre istituito un c.d. "Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali" al fine di incoraggiare l'autoregolamentazione delle piattaforme e lo scambio di buone pratiche per individuare e contrastare fenomeni di disinformazione online frutto di strategie

<sup>117</sup> *Ibi*, art. 3 ("Comunicazione al tribunale e obblighi dell'amministratore del sito").

<sup>118</sup> *Ibi*, art. 7 ("Disposizioni concernenti la responsabilità dei gestori delle piattaforme informatiche in caso di pubblicazione o diffusione di notizie non attendibili o non veritiere"). Questa disposizione si ispira peraltro all'articolo 57 del codice penale, che prevede la responsabilità non solo del giornalista ma anche del direttore del quotidiano che non abbia esercitato il proprio controllo.

<sup>119</sup> A.C. 1900, XVIII leg., *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione massiva di informazioni false*, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 28 luglio 2020 e trasmesso al Senato, ove è stato assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali). A quest'ultima è stato altresì assegnato, in data 23 settembre 2020, l'ulteriore proposta di legge A.S. 1549, XVIII leg., *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione seriale e massiva di contenuti illeciti e di informazioni false attraverso la rete internet, le reti sociali telematiche e le altre piattaforme digitali*, presentato l'11 ottobre 2019. La discussione in commissione è proseguita con la congiunzione dei due progetti di legge, pur mantenendo il testo proveniente dalla Camera come testo base.

<sup>120</sup> A.S. 1900, XVIII leg., art. 2.

<sup>121</sup> AGCOM, Delibera n. 309/16/CONS, art. 1.

<sup>122</sup> AGCOM, *News v. fake nel sistema dell'informazione*, Interim Report Indagine Conoscitiva (DEL. 309/16/CONS), 23 novembre 2018.

<sup>123</sup> Più in generale, il rapporto individua nove macro-tematiche prevalenti per la disinformazione in Italia, tra le quali, oltre alla sfera politica, si annoverano "cronaca", "immigrazione" ed "esteri". Al di fuori del panorama nazionale, il report cita esemplarmente il referendum sulla Brexit e le elezioni presidenziali statunitensi del 2016.

mirate in tal senso.<sup>124</sup> Il Tavolo tecnico costituisce uno tra i primi esempi, a livello globale, di cooperazione istituzionalizzata tra autorità indipendenti di regolazione dei mercati dei media e dell'informazione e le piattaforme digitali.<sup>125</sup> Come evidenziato nella delibera, l'obiettivo perseguito dal Tavolo tecnico consiste infatti nel "favorire e promuovere l'adozione condivisa di modalità appropriate di intervento nel contrasto ai fenomeni di disinformazione e lesione del pluralismo informativo online".<sup>126</sup>

In questa prospettiva di concertazione con gli operatori della rete, viene espressamente posta in rilievo "l'esigenza di un confronto con i principali *stakeholder* delle piattaforme digitali circa le metodologie da utilizzare per l'analisi e il monitoraggio dell'informazione diffusa online e, in particolare, per l'accertamento delle fattispecie potenzialmente lesive dei principi del pluralismo e correttezza dell'informazione".<sup>127</sup> Con riferimento al ruolo di garanzia rivestito dall'AGCOM, la funzione istituzionale dell'Autorità postula pertanto "l'esercizio di un ruolo di impulso e di coordinamento tra i diversi attori operanti nel settore dell'informazione online per favorire l'autoregolamentazione su base volontaria ai fini di contrasto dei fenomeni di disinformazione online in generale e, nello specifico, della lesione della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione".<sup>128</sup>

Un ulteriore profilo di interesse che emerge dalla delibera risiede infine nel fatto che la medesima non si appoggia esclusivamente su ragioni normative interne, bensì prende le mosse anche da alcune deliberazioni approvate a livello europeo. Ciò testimonia esemplarmente una sempre più salda convergenza e integrazione tra le diverse iniziative (di rango legislativo e non) assunte in materia e gli orientamenti normativi *in fieri* sia sul piano nazionale che su quello sovranazionale.<sup>129</sup>

Nell'ambito delle proprie attività, nel novembre del 2018 il Tavolo tecnico ha inoltre pubblicato un rapporto avente ad oggetto l'individuazione e la definizione degli elementi distintivi del fenomeno della manipolazione delle informazioni in rete.<sup>130</sup> Nel delimitare il perimetro dell'indagine, anziché indugiare sul concetto di "verità" delle informazioni in quanto tale, il Tavolo si è essenzialmente focalizzato *ab origine* su quello di disinformazione online.<sup>131</sup> A questo proposito, la sfera di intervento del Tavolo risulta circoscritta a tutti "i disturbi dell'informazione online riconducibili ai fenomeni di mis-informazione, mala-informazione e disinformazione, in quanto atti ad incidere sulla formazione dell'opinione pubblica".<sup>132</sup>

Benché tale studio si caratterizzi anch'esso per una impronta di natura prevalentemente conoscitiva e descrittiva – anche con l'ausilio di specifici *case studies* –,<sup>133</sup> le osservazioni conclusive presentate dall'AGCOM propongono alcune indicazioni che si muovono nella dire-

<sup>124</sup> AGCOM, Delibera n. 423/17/CONS.

<sup>125</sup> Più precisamente, il Tavolo tecnico vede la partecipazione di rappresentanti delle piattaforme digitali, dei maggiori editori nazionali, della professione giornalistica, della componente pubblicitaria, delle associazioni di categoria, di istituzioni accademiche e di centri di ricerca.

<sup>126</sup> AGCOM, Delibera n. 423/17/CONS, art. 1. In quest'ottica l'allegato A della delibera, avente ad oggetto le modalità di funzionamento del Tavolo, pone in risalto *in primis* gli obiettivi di definire metodologie di classificazione e rilevazione dei fenomeni di disinformazione online nonché di formulare possibili strategie di prevenzione e contrasto, "ivi compresi: (i) gli strumenti di segnalazione e eventuale inibizione dell'accesso a contenuti online qualificabili come lesivi della correttezza, dell'imparzialità e del pluralismo dell'informazione, in coerenza con gli orientamenti europei adottati in materia; (ii) gli strumenti di controllo delle strategie di disinformazione alimentate da account falsi o inesistenti e legate a flussi economici, anche esteri, associati all'inserzionismo online" (AGCOM, Delibera n. 423/17/CONS, allegato A, 1).

<sup>127</sup> AGCOM, Delibera n. 423/17/CONS, 3.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Sotto questo profilo, vengono espressamente citate la Risoluzione "I media e il giornalismo online: sfide e responsabilità" approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 25 gennaio 2017 al fine di raccomandare agli Stati membri di avviare, sia a livello nazionale sia in seno al Consiglio d'Europa, discussioni su norme e meccanismi necessari per prevenire il rischio di distorsione delle informazioni o manipolazioni dell'opinione pubblica attraverso i *social media* e altri siti online, nonché la Risoluzione del Parlamento europeo sulle piattaforme e il mercato unico digitale del 15 giugno 2017, che sottolinea l'importanza di garantire che la libertà di informazione e il pluralismo interno non subiscano limitazioni o manipolazioni significative attraverso utilizzi distorsivi e non trasparenti delle modalità distributive di contenuti su questi mezzi.

<sup>130</sup> AGCOM, *Rapporto Tecnico. Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, 9 novembre 2018.

<sup>131</sup> *Ibi*, 4 ss.

<sup>132</sup> *Ibi*, 10. In particolare, si parla di "mis-informazione" con riferimento a contenuti informativi non veritieri o inaccurati non creati con un intento doloso ma comunque atti ad essere recepiti dagli utenti come notizie su fatti reali; si utilizza il termine "mala-informazione" laddove i contenuti informativi siano fondati su fatti reali ma contestualizzati in modo da poter essere anche virali e divulgati con il preciso intento di danneggiare una persona, un'organizzazione o un Paese, ovvero affermare o screditare una tesi; e, infine, si ricorre alla nozione di "disinformazione" nel caso in cui la manipolazione dei contenuti informativi veicolati online risulti caratterizzata sia da falsità che dall'intento doloso.

<sup>133</sup> Nell'ambito della classificazione delle strategie di disinformazione online operata dal report, si veda in particolare la sezione 6.2 relativa alle strategie di disinformazione di natura politica (*ibi*, 45-50). In tema di contrasto alla disinformazione online in campagna elettorale si segnala peraltro l'adozione, sempre nell'ambito del Tavolo tecnico, delle c.d. "Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale per le elezioni politiche 2018".

zione comune di una regolamentazione normativa delle pratiche di disinformazione. Nell'inquadrare le distorsioni dell'informazione in rete come un fenomeno complesso e multiforme, e nell'identificare alcuni tratti distintivi che consentono di evidenziarne le criticità dal punto di vista del pluralismo e della correttezza dell'informazione, l'analisi attribuisce alla disinformazione online un maggiore grado di problematicità in termini di tutela del pluralismo informativo rispetto a quello che caratterizza la mis-informazione e la mala-informazione.<sup>134</sup>

Ne consegue che le possibili misure di contrasto alla disinformazione in rete – siano esse di tipo autoregolamentare ovvero, in prospettiva, regolamentare – devono a loro volta risultare “molteplici e complementari tra loro”.<sup>135</sup> In linea con l'approccio sinergico già simultaneamente promosso, come si è detto, anche dalla Commissione europea e dalla Commissione di Venezia, l'Autorità indipendente afferma altresì che tali misure “potrebbero essere concordate e coordinate tra i diversi attori dell'informazione online, richiedendo, dunque, il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*”.<sup>136</sup> Da ultimo, il Tavolo tecnico ha il compito di indicare “accanto alle opportunità, i limiti dell'autoregolazione e quali misure, ancorché minime, di regolazione possono esser necessarie, non tanto sotto il profilo della regolazione del contenuto – tema che si porrebbe in aperto contrasto con la tutela della libertà di espressione – quanto piuttosto sotto il profilo delle tecniche di selezione algoritmiche, di *framing* e organizzazione editoriale, di trasparenza e consapevolezza per gli utenti [...]”.<sup>137</sup>

Nel corso di un'audizione svoltasi alla Camera dei deputati il 9 giugno 2020, e avente ad oggetto l'esame delle proposte di legge recanti l'istituzione della predetta Commissione parlamentare di inchiesta, l'AGCOM ha inoltre precisato, al di là del proprio ruolo di garante del pluralismo informativo, di aver esercitato le proprie competenze anche ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti più gravi prodotti dalle strategie mirate di disinformazione in rete nel corso delle campagne elettorali.<sup>138</sup>

A questo riguardo, l'Autorità indipendente ha rilevato come, in occasione delle elezioni europee del 2019, i regolamenti elettorali abbiano recepito e codificato l'esperienza positiva delle linee guida sottoscritte e adottate da alcuni social media nell'ambito del “Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali”, al fine di contrastare con strumenti normativi e tecnici *ad hoc* i fenomeni più rilevanti di disinformazione online nelle campagne elettorali.<sup>139</sup>

Tra le iniziative promosse dall'AGCOM per monitorare la qualità dell'informazione, nonché per identificare e contrastare fenomeni patologici di manipolazione della stessa, si inserisce altresì l'istituzione di uno specifico Osservatorio sulla disinformazione online.<sup>140</sup> L'Osservatorio, avviato in concomitanza delle elezioni europee del 2019 e fondato sull'analisi statica e dinamica della produzione di disinformazione in rete, ha l'obiettivo di fornire agli *stakeholder* indicazioni sull'insorgere e sul propagarsi di contenuti falsi. Questa attività viene condotta dall'Osservatorio anche mediante la pubblicazione di rapporti a cadenza trimestrale, i più recenti dei quali risultano incentrati sulla produzione di informazione e disinformazione con riguardo alla pandemia da Covid-19, a partire dall'inizio dell'emergenza medico-sanitaria.<sup>141</sup>

Questi ultimi report si collocano, più in generale, nell'ambito delle attività del c.d. “Tavolo piattaforme digitali e big data – Emergenza Covid-19”, istituito dall'AGCOM per contribuire a contrastare la disinformazione online su questioni legate alla pandemia. Il Tavolo persegue lo scopo di intraprendere iniziative volte a fronteggiare la manipolazione di informazioni in

<sup>134</sup> AGCOM, *Rapporto Tecnico. Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, 9 novembre 2018, 50.

<sup>135</sup> *Ibi*, 51.

<sup>136</sup> In questa direzione si rinvia, in particolare, al Codice di condotta sulla disinformazione approvato nel 2018 e alle altre iniziative che hanno fatto seguito alla Comunicazione 2018/236 - *Tackling online disinformation: a European Approach* da parte della Commissione europea, di cui si è accennato all'interno della parte III del presente report.

<sup>137</sup> AGCOM, *Rapporto Tecnico. Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, 9 novembre 2018, 51. A questo riguardo, tra le principali attività da portare avanti si fa riferimento allo sviluppo di forme di cooperazione continuativa di tipo tecnico-scientifico, ad iniziative di divulgazione e scambio di esperienze all'interno dei membri del Tavolo tecnico, e alla predisposizione di soluzioni operative, tra le quali ad esempio la preparazione di linee guida e di codici di condotta.

<sup>138</sup> Audizione del Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Esame delle proposte di legge C. 1056 e abb., recanti istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale, seriale e massiva di informazioni false (cosiddette fake news)*, 9 giugno 2020, 7.

<sup>139</sup> AGCOM, Delibera n. 94/19/CONS, art. 28, in relazione alla tutela del pluralismo informativo sulle piattaforme per la condivisione di video e social network.

<sup>140</sup> Si rinvia al [presente link](#).

<sup>141</sup> Si fa riferimento ai tre numeri dell'Osservatorio sulla disinformazione online – Speciale Coronavirus pubblicati nel 2020 al fine di delineare l'evoluzione degli scenari informativi dall'inizio della diffusione del contagio alla fase di graduale riapertura.

rete su temi medico-sanitari e relativi al contagio, anche in armonia con il “Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali”, e di costituire un punto di raccordo tra piattaforme online, *stakeholder* e altre istituzioni nazionali.<sup>142</sup>

In considerazione della necessità di conciliare, da una parte, libertà di espressione, libertà di opinione e libertà di ricevere e comunicare informazioni e, dall’altra parte, la prioritaria esigenza di tutela della salute pubblica, l’AGCOM con delibera del 18 marzo 2020 ha poi invitato i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici a garantire una copertura informativa adeguata e completa sul tema dell’emergenza pandemica, assicurandosi dell’autorevolezza delle fonti e della genuinità delle informazioni, in modo da contrapporsi alla diffusione in rete (e in particolare sui social media) di notizie non corrette o comunque provenienti da fonti non scientificamente accreditate.<sup>143</sup> Con delibera del 27 febbraio 2020, l’Autorità indipendente aveva inoltre disposto la realizzazione di un sistema di monitoraggio continuativo della qualità dell’informazione online e di analisi dell’impatto dell’intermediazione algoritmica, al fine di individuare e contrastare fenomeni patologici di disinformazione in rete.<sup>144</sup>

In occasione della richiamata audizione alla Camera dei deputati del 9 giugno 2020, l’AGCOM ha infine dichiarato che un intervento pubblico di regolamentazione del fenomeno della disinformazione, a salvaguardia del diritto ad una informazione libera, corretta e plurale, non può che scontrarsi inevitabilmente con l’esigenza di aggiornare e riformare le fonti legislative di riferimento, alla luce di innovazioni tecnologiche e di mercato che presentano problemi nuovi e che richiedono di conseguenza l’adozione di soluzioni originali e *ad hoc*.<sup>145</sup>

Alcune risposte potrebbero giungere in tal senso dalla nuova agenda della Commissione europea, che ha annunciato l’adozione di una disciplina organica sul regime di responsabilità delle piattaforme digitali in relazione ai contenuti informativi ivi veicolati. Allo stesso tempo permangono, tuttavia, alcuni nodi critici che necessitano di essere sciolti da parte del legislatore interno alla luce delle specificità dei singoli ordinamenti nazionali. Da un lato, la partecipazione attiva delle piattaforme online ad un confronto costante con le istituzioni pubbliche ha assunto sempre maggiore centralità nell’ottica dell’elaborazione di politiche di contrasto alla disinformazione in rete. Dall’altro lato, il ricorso a strumenti di individuazione e rimozione di contenuti, di account falsi ovvero di discorsi d’odio solleva delicate questioni di carattere giuridico ed etico, tra cui la legittimazione del potere delle piattaforme digitali di rimuovere in via autonoma e discrezionale determinati contenuti informativi, pagine o account. Come sottolineato dall’AGCOM, quella di cui si discute è, del resto, una materia “destinata a richiedere interventi legislativi organici per un corretto bilanciamento tra diritti e valori in gioco, e nel pieno rispetto della libertà di informazione, del pluralismo e dei principi di *due process of law*”.<sup>146</sup>

## IV.4. Stati Uniti: verso una responsabilità giuridica delle piattaforme online?

Le ingerenze verificatesi da parte della Russia su diversi social media in occasione delle elezioni presidenziali statunitensi del 2016 hanno confermato la necessità, da parte del governo federale di Washington, di provvedere all’adozione di misure di contrasto alla disinformazione in rete.

A questo riguardo, alla luce del ruolo sempre più influente delle piattaforme digitali, nel corso degli ultimi anni si è ampiamente dibattuta l’opportunità di procedere, in particolare, ad una revisione della Sezione 230(c)(1) del c.d. *Communications Decency Act* approvato dal Congresso nel 1996.<sup>147</sup> Ai sensi di questa disposizione, come è noto, “*no provider or user of an*

<sup>142</sup> Si veda, al riguardo, la [presente pagina web](#).

<sup>143</sup> AGCOM, Delibera n. 129/20/CONS.

<sup>144</sup> AGCOM, Delibera n. 79/20/CONS.

<sup>145</sup> Audizione del Presidente dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, *Esame delle proposte di legge C. 1056 e abb., recanti istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale, seriale e massiva di informazioni false (cosiddette fake news)*, 9 giugno 2020, 7.

<sup>146</sup> *Ibi*, 8.

<sup>147</sup> Il *Communications Decency Act* ha rappresentato il primo tentativo, da parte del Congresso, di regolamentare la pubblicazione di materiale pornografico online. Questo provvedimento costituisce il titolo V del *Telecommunications Act* del 1996, che ha a sua volta modificato il



*interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider*". La norma in questione ha finora garantito alle piattaforme online, pertanto, una sostanziale immunità rispetto a tutti i contenuti pubblicati su di esse ad opera di soggetti terzi, con una de-responsabilizzazione *tout court* delle medesime sul piano civile e penale.

La successiva Sezione 230(c)(2) del *Communications Decency Act* incorpora inoltre la c.d. *Good Samaritan Clause*. Quest'ultima esclude il sussistere di responsabilità civile in capo agli operatori di servizi informatici che provvedano a rimuovere dalla rete o a moderare materiali pubblicati da soggetti terzi e reputati di natura oscena ovvero offensiva, tra cui anche i discorsi protetti dalla Costituzione, a condizione che tali operazioni siano state effettuate in buona fede da parte degli intermediari.<sup>148</sup>

Nel settembre del 2020 il Dipartimento di Giustizia, per conto dell'amministrazione Trump, ha trasmesso al Congresso una proposta di legge finalizzata ad emendare la Sezione 230 del *Communications Decency Act*.<sup>149</sup> Tale riforma si muove lungo i binari del riconoscimento di una responsabilità in capo alle piattaforme digitali, con un duplice obiettivo: promuovere la trasparenza nella rimozione di contenuti leciti dai propri servizi, prevenendo in tal modo il verificarsi di eventuali forme di censura online, e contrastare la proliferazione di attività illecite in rete.<sup>150</sup>

Un'ulteriore iniziativa legislativa a cui la nuova amministrazione Biden potrebbe dare impulso riguarda poi l'approvazione del c.d. *Honest Ads Act*. Questo progetto di legge, sostenuto peraltro *ab origine* da un gruppo bipartisan di senatori repubblicani e democratici, intende modernizzare la normativa vigente in relazione ai finanziamenti elettorali, sottoponendo le piattaforme digitali ai medesimi obblighi di *disclosure* in ambito pubblicitario a cui già soggiacciono gli altri media.<sup>151</sup>

In quest'ottica l'*Honest Ads Act*, presentato inizialmente nell'ottobre del 2017 e riproposto al Senato nel maggio del 2019,<sup>152</sup> intende espandere anche ad internet e allo spazio digitale la disciplina della pubblicità politica già dettata rispetto ai media tradizionali, al fine di rafforzare il diritto dei cittadini-elettori ad essere pienamente informati. Se infatti televisioni e radio sono da lungo tempo obbligate a rendere nota l'identità degli acquirenti di annunci di natura politica diffusi attraverso i propri canali, lo stesso non può dirsi per le società online, esponendo così la pubblicità digitale a possibili ingerenze provenienti anche da Paesi stranieri. Gli obblighi di trasparenza imposti dalla proposta di legge in esame troverebbero attuazione per effetto della revisione di una legge del 2001 sul finanziamento delle campagne elettorali,<sup>153</sup> introducendo all'interno di quest'ultima un richiamo esplicito alla pubblicità in rete.

Invero, una disposizione dell'*Honest Ads Act* estende inoltre l'applicazione delle regole di trasparenza non soltanto a quelle pubblicità online che sostengano un candidato ovvero vi si oppongano in modo esplicito, ma anche a quelle che si limitino a farne semplicemente menzione. L'iniziativa legislativa *de quo*, che ha peraltro trovato supporto anche da parte delle principali società di internet (tra cui Facebook e Twitter) prevede altresì l'obbligo in capo a qualsiasi sito web avente almeno cinquanta milioni di spettatori mensili di redigere un elenco pubblico delle persone e delle organizzazioni che investano almeno cinquecento dollari in pubblicità elettorale. Dall'ambito di applicazione di tali regole di trasparenza rimarrebbero comunque escluse le notizie, i commenti e gli editoriali, così da evitare che i requisiti introdotti dalla nuova normativa possano estendersi anche alle notizie legittime e ai meri articoli di opinione, e sfociare pertanto in forme di limitazione indebita della libertà di espressione e

*Communications Act* del 1934, estendendo ad internet l'applicazione della normativa in materia di telecomunicazioni.

<sup>148</sup> Ai sensi di questa disposizione, "*No provider or user of an interactive computer service shall be held liable on account of (a) any action voluntarily taken in good faith to restrict access to or availability of material that the provider or user considers to be obscene, lewd, lascivious, filthy, excessively violent, harassing, or otherwise objectionable, whether or not such material is constitutionally protected; or (b) any action taken to enable or make available to information content providers or others the technical means to restrict access to material described in paragraph (1)*".

<sup>149</sup> Il testo del progetto di legge, con l'indicazione degli emendamenti proposti rispetto alla normativa attualmente in vigore, è consultabile a [questo link](#).

<sup>150</sup> In particolare, la recente proposta formulata dal Dipartimento di Giustizia individua quattro principali aree di intervento alle quali la riforma della Sezione 230 si rivolge: incentivare le piattaforme online a contrastare i contenuti illeciti, incrementare la capacità del governo di proteggere i cittadini da tali condotte illecite, promuovere la competizione tra diversi attori in rete e incoraggiare un discorso online libero e aperto ed una maggiore trasparenza tra le piattaforme digitali e gli utenti.

<sup>151</sup> *S. 1989 – Honest Ads Act, 115<sup>th</sup> Congress* (2017-2018).

<sup>152</sup> Sempre nel 2019, un'analoga proposta di legge è stata presentata anche alla Camera dei rappresentanti.

<sup>153</sup> Si fa riferimento alla *legge S. 27 – Bipartisan Campaign Reform Act, 107th Congress* (2001-2002), che ha stabilito i requisiti per le "comunicazioni elettorali" presso i media tradizionali.

del dibattito democratico.

## V.

### Conclusioni

All'esito dell'itinerario normativo tratteggiato nelle pagine che precedono è possibile tentare di sviluppare in sintesi alcune osservazioni di carattere conclusivo, pur senza alcuna pretesa di esaustività, in considerazione soprattutto di una materia come quella in oggetto (e, conseguentemente, di correlative risposte elaborate sul piano politico-istituzionale) in costante evoluzione. Un primo elemento di interesse suggerito dal censimento e dall'analisi dei materiali normativi presi in esame risiede nel fatto che le molteplici azioni di contrasto al fenomeno della disinformazione fino a questo momento intraprese tanto sul piano nazionale quanto a livello sovranazionale, pur essendo tra loro profondamente eterogenee, delineano una traiettoria per certi versi comune. In altri termini, pur appoggiandosi su sensibilità giuridiche (e, in particolare, costituzionali) fra loro differenti, tali politiche pubbliche sembrano muoversi nella direzione della costruzione di una grammatica che risulti il più possibile condivisa tra i diversi attori in gioco.

Un comune denominatore che contraddistingue le varie iniziative dirette a far fronte ad operazioni di manipolazione dell'informazione consiste, come si è visto nel corso della narrazione, nel riconoscimento di taluni obblighi positivi in capo ai singoli Stati, nonché nell'elaborazione di proposte normative – sia di *soft law* che, parallelamente, di rango legislativo – finalizzate ad attribuire alle piattaforme digitali una responsabilità giuridica in relazione ai contenuti pubblicati dai loro utenti, in virtù del ruolo cruciale di intermediari dell'informazione che le medesime attualmente rivestono sulla rete, e in particolare sui social media.

In questo senso la Commissione di Venezia, nel promuovere un rafforzamento della cooperazione internazionale, nonché una corresponsabilità di operatori pubblici e privati, e un adattamento degli ordinamenti costituzionali nazionali al nuovo ecosistema digitale, inquadra le piattaforme online e i social media come soggetti privati che ricoprono, tuttavia, una posizione di preminenza all'interno della sfera pubblica, in quanto "guardiani" di condotte (siano esse lecite o illecite) suscettibili di inquinare il patrimonio informativo a disposizione dei cittadini e di incrinare la fiducia del corpo elettorale nel sistema politico-istituzionale.

Analogamente, le iniziative finora adottate nell'ambito del contesto eurounitario rispondono *in primis* all'esigenza di intervenire in modo coordinato – anche, come già inizia ad intravedersi, in via legislativa – allo scopo di arginare la diffusione di notizie false, imprecise o fuorvianti, tali da incidere sui valori e sui processi decisionali democratici, conferendo all'Unione altresì poteri di controllo e di regolazione nei confronti delle piattaforme digitali. Un orientamento, quello in questione, che ha trovato peraltro conferma nella recente proposta legislativa per la disciplina dei servizi e dei mercati digitali presentata dalla Commissione europea, oltre che nell'implementazione del programma di monitoraggio sulle informazioni veicolate in merito alla perdurante emergenza pandemica da Covid-19.

La tendenza al riconoscimento sul piano normativo di una responsabilità in capo alle piattaforme online costituisce, da ultimo, la cifra distintiva che accomuna anche le iniziative legislative prese in considerazione a livello nazionale, a partire dalle paradigmatiche esperienze tedesca e francese. Ciò nondimeno, pare opportuno che un (pur auspicato) intervento da parte del legislatore italiano non si unifichi *tout court* alle legislazioni precedentemente introdotte in Germania e in Francia, bensì abbia cura di temperare i rigidi profili sanzionatori sui quali queste ultime insistono. Un eventuale provvedimento legislativo in materia, ispirandosi alla necessità di presidiare il diritto dei cittadini-elettori ad assumere decisioni informate e il diritto a libere elezioni, dovrebbe essere allo stesso tempo improntato ad un adeguato bilanciamento rispetto alla tutela degli altri principi e diritti fondamentali che vengono contestualmente in rilievo: tra di essi, in primo luogo, la protezione della libertà di espressione e la garanzia del pluralismo dei mezzi di informazione, al fine di evitare che le misure adottate dal legislatore possano venire a tradursi in un intervento di natura sostanzialmente censoria.

A prescindere dalle peculiarità proprie dei singoli materiali normativi dei quali si è dato conto, un ultimo profilo di interesse può essere colto, come si è rimarcato nel corso dell'indagine, nei caratteri di contemporaneità e complementarietà che connotano trasversalmente i suddetti materiali e, più in generale, i rispettivi ordinamenti giuridici di riferimento. Il sovrapporsi simultaneo delle tre dimensioni ordinamentali esaminate – quella internazionale,

quella eurounitaria e quella interna – certifica dunque il concorrere di diversi livelli normativi al progressivo sedimentarsi (e, nel contempo, all’assestarsi) di una regolazione integrata del fenomeno della disinformazione sul piano sia nazionale che sovranazionale. Questa linea di sviluppo pare costituire d’altra parte un dato non soltanto riconducibile alla trasversalità in sé della materia in oggetto ma anche motivato dalla stretta interconnessione tra le politiche di contrasto alla manipolazione dell’informazione e il tema della tutela di diritti fondamentali, come la libertà di espressione e il diritto a libere elezioni, i quali si collocano a loro volta all’interno di un sistema di protezione integrato multilivello. La capacità delle istituzioni politiche, e in particolare del legislatore, di contemperare, da un lato, efficaci misure di prevenzione e di contrasto alla disinformazione in rete e, dall’altro lato, esigenze di tutela delle libertà fondamentali, pur sempre nel rispetto delle diverse carte (e corti) dei diritti, rappresenta una tra le sfide più complesse e affascinanti che si impongono ad oggi all’attenzione dello stato costituzionale.

---

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV. (2013): “Da *Internet* ai *Social Network*. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee” (Rimini, Maggioli Editore).

ALLEGRI, Maria Romana (2018): “*Ubi social ibi ius*. Fondamenti costituzionali dei *social network* e profili giuridici della responsabilità dei *provider*” (Milano, Franco Angeli).

BASSINI, Marco (2019): “*Internet* e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali” (Roma, Aracne).

CLAUSSEN, Victor (2019): “*Fighting hate speech and fake news. The Network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation*”, *Rivista di diritto dei media*, 6, pp. 110-136.

DE GREGORIO, Giovanni (2017): “*The market place of ideas* nell’era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati *online*?”, *Rivista di diritto dei media*, 1, pp. 91-104.

FLAUSS, Jean François (2009): “*The European Court of Human Rights and the Freedom of Expression*”, *Indiana Law Journal*, 84, 3.

GIANNONE, Giorgio (2017): “Legge per migliorare la tutela dei diritti sui *social network*”, *Rivista di diritto dei media*, 1, pp. 185-190.

GUERINI, Tommaso (2020): “*Fake news* e diritto penale. La manipolazione del consenso nelle democrazie liberali” (Torino, Giappichelli).

HÄBERLE, Peter (2000): “Diritto e verità” (Torino, Einaudi).

HABERMAS, Jürgen (2005): “Storia e critica dell’opinione pubblica” (Roma, Laterza).

LAIDLAW, Emily (2015): “*Regulating Speech in Cyberspace: Gatekeepers, Human Rights and Corporate Responsibility*” (Cambridge, Cambridge University Press).

MAGNANI, Carlo (2021): “Finché ci sono *fake news* c’è speranza. Libertà d’espressione, democrazia, nuovi media” (Soveria Mannelli, Rubettino).

MECINAS MONTIEL, Juan Manuel (2016): “*Cyber Warfare*”, in RECIO GAYO, Miguel “*La constitución en la sociedad y economía digitales: temas selectos de derecho digital mexicano*” (Città del Messico, Suprema Corte de Justicia de la Nación).

PAPA, Anna (2009): “Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico” (Torino, Giappichelli).

PITRUZZELLA, Giovanni, POLLICINO, Oreste, QUINTARELLI, Stefano (2017): “Parole e Potere: Libertà d’espressione, *hate speech* e *fake news*” (Milano, Egea).

POLLICINO, Oreste (2017): “La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet”, in PITRUZZELLA, Giovanni, POLLICINO, Oreste, QUINTARELLI, Stefano “Parole e Potere: Libertà d’espressione, *hate speech* e *fake news*” (Milano, Egea), pp. 1-54.

SUNSTEIN, Cass (2017): “*#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*” (Princeton, Princeton University Press).

WARDLE, Claire, DERAKHSHAN, Hossein (2017): *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report DGI(2017)09.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A   T R I M E S T R A L E

---

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL  
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>