

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ELISABETTA CA TELANI**

***FAKE NEWS E DEMOCRAZIA: VERSO UNA  
DEMOCRAZIA TECNOLOGICA?***

**21 MAGGIO 2020**



## Elisabetta Catelani

### *Fake news e democrazia: verso una democrazia tecnologica?\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I presupposti della democrazia: libertà d'informazione nelle sue varie accezioni. – 3. Interventi dell'UE al fine di contrastare la disinformazione. – 4. La legge tedesca per migliorare la tutela dei diritti sui *social network*: una soluzione estendibile? - 5. *Fake news, hate speech e post truth*: le varie forme di contrasto all'art. 21 Cost. – 6. Infodemia, *sharp power* e *fake news* durante l'emergenza sanitaria Covid-19. – 7. Dubbi ed incertezze sulle modalità per consentire il mantenimento dei presupposti della democrazia

#### 1. Introduzione

Una constatazione ormai ricorrente a livello mondiale è data dall'esistenza di una crisi della democrazia, crisi che non fa (ancora) venir meno l'essenza e l'importanza della democrazia, ma ne può determinare una trasformazione. Obiettivo di questo contributo è, pertanto, cercare di comprendere come le nuove tecnologie possono interferire su tale evoluzione.

Gli studi sulla crisi della democrazia hanno interessato un po' tutti i settori delle scienze sociali con criteri d'indagine molto diversi e giungendo parimenti a valutazioni divergenti. Alcuni hanno parlato di *Post democrazia* (Colin Crouch) di *Controdemocrazia* (Pier Rosanvallon) o si sono domandati cosa può accadere *Dopo la democrazia* (Ralf Darendorf). Parimenti in Italia giuristi come Gustavo Zagrebelsky hanno affrontato il tema de *La difficile democrazia* o filosofi politici come Norberto Bobbio hanno dedicato molti dei propri studi a capire l'evoluzione della democrazia<sup>1</sup>. Ciascuno di essi è indirizzato a comprendere le ragioni ed a ricercare soluzioni a tale crisi con proposte molto diverse, ma tutti partendo da una constatazione comune, ossia che la delegittimazione dei partiti e della politica ha determinato la formazione di un concetto diverso di democrazia. Si tratta di ricostruzioni importanti che tuttavia tenevano conto di profili storici di contesto che ormai hanno subito un'evoluzione. Si parlava dinanzi alla crisi economica post 2007/2008 della necessità della decisione di soggetti esterni ai partiti. Alcuni, come Claus Offe<sup>2</sup> in modo radicale hanno messo in evidenza che i partiti, anziché svolgere una funzione di informazione verso i cittadini su quello che si deve fare “si limitano ad agire opportunisticamente per mantenere il potere”, cosicché l'unica via è quella di affidare ai tecnocrati l'adozione di questi provvedimenti che i politici non sono in grado, né possono fare. Dice in particolare Claus Offe che “*la democrazia e il regime parlamentare sono incompatibili con ciò che si deve fare adesso*” e quindi è necessario affidare ai tecnocrati che siano interni allo Stato o espressione dell'UE queste scelte. Ma la tecnocrazia, dice Offe, è antidemocratica.

Altri, invece, mettono in evidenza un cambiamento della democrazia, ossia si sottolinea il fatto che il cittadino non si limita ad un controllo ed una verifica sull'operato del politico e dell'amministrazione una volta ogni quattro/cinque anni nel momento elettorale e con la semplice

---

\* *Queste riflessioni hanno origine in un contributo presentato in lingua spagnola al XIV Congresso iberoamericano de derecho constitucional, Buenos Aires, 21/23 maggio 2019, su La democracia representativa en crisis con una relación dal título Fake news y democracia: ¿hacia una democracia tecnológica? Il contributo è stato poi interamente rivisto, in onore del Prof. Costanzo, anche alla luce delle novità sorte durante il periodo dell'emergenza sanitaria 2020.*

<sup>1</sup> Si fa riferimento ai titoli dei noti libri degli Autori richiamati che hanno trattato il tema dell'evoluzione della democrazia. Per quanto attiene l'Italia può poi essere utile ricordare oltre a G. ZAGREBELSKY, sia i lavori di uno dei più noti scienziati della politica quale GIOVANNI SARTORI ed in particolare *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori ed., Milano, 2008, sia NORBERTO BOBBIO considerato “*al tempo stesso il massimo teorico del diritto e il massimo filosofo della politica nella seconda metà del novecento*” che, fra i tanti scritti ha affrontato direttamente il tema in *Liberalismo e Democrazia*, Simonelli editore, Milano, 2006 e in *Quale democrazia?*, Morcelliana ed., Brescia, 2009.

<sup>2</sup> Claus Offe sociologo politico collaboratore di Jurgen Habermas è uno degli esponenti dell'attuale scuola di Francoforte ha affrontato recentemente l'impatto che ha la politica sull'opinione pubblica. Da ultimo vedi l'intervista di A. CAVALLI a CLAUD OFFE, in *Il Mulino*, 5, 2012.

“scelta” dei rappresentanti, ma con continuità o direttamente attraverso l’incremento dell’uso dei *referendum* abrogativi e propositivi, oppure attraverso organi che ne garantiscano la correttezza. Ciò fa affermare a Rosanvallon che “*un processo di legittimazione del potere è quello prodotto dall’imparzialità garantita dalle autorità indipendenti che vigilano per evitare che alcuni si appropriino delle istituzioni in maniera partigiana*”.

Non si può tuttavia non tener conto che questa trasformazione dell’essenza della democrazia è stata fortemente provocata dall’evoluzione della tecnologia e dalla nascita di sistemi d’informazione e, spesso, di disinformazione dell’elettorato. Tutti aspetti che hanno alterato le caratteristiche fondamentali della democrazia rappresentativa, così come conosciuta e studiata fino al secolo scorso. Si è realizzata in altre parole un’evoluzione nel rapporto fra eletti ed elettori determinando una crisi di quei *cleavage* della rappresentanza connessi all’esistenza stessa dei partiti<sup>3</sup>, crisi che non resta limitata alle singole sovranità, ma si evolve anche nei rapporti fra gli Stati.

Non è certamente possibile, in questa sede, indagare le cause generali della trasformazione del rapporto fra cittadini elettori e la politica, ma l’esperienza europea e quella italiana di questi ultimi anni possono costituire una chiave di lettura di una tendenza ad un incremento del populismo che è presente in molte realtà statali.

D’altra parte, ormai, non è più possibile parlare della nozione di democrazia se non si analizza contemporaneamente anche l’influenza che viene svolta dai *social media*, dai nuovi mezzi d’informazione e dall’eccesso d’informazione che si può tramutare in disinformazione, anche qualificata infodemia<sup>4</sup>, nonché da quelle tecniche di informazione/disinformazione che stanno alterando i rapporti fra gli individui, fra i cittadini e la politica, fra la politica e le istituzioni<sup>5</sup>. In altre parole, occorre cercare di capire come le nuove tecniche di comunicazione possono determinare una trasformazione dei caratteri essenziali della democrazia liberale, che ha caratterizzato le democrazie in tutto il XX secolo, verso una democrazia che può essere chiamata populista, se non addirittura immaginare altre forme di organizzazione istituzionale, ancora non ben qualificabili<sup>6</sup>.

## 2. I presupposti della democrazia: libertà d’informazione nelle sue varie accezioni

La prima domanda che occorre porsi, dinanzi ad una così repentina trasformazione tecnologica e ad un’interferenza così pervasiva sull’acquisizione delle informazioni da parte dei nuovi strumenti di comunicazione, è se le ultime occasioni in cui il corpo elettorale si è dovuto esprimere in Italia (elezioni politiche o amministrative e *referendum*), siano state davvero regolari e nel rispetto dei diritti dell’individuo, del principio della *par condicio* e della libertà del voto, oppure se le interferenze esterne siano state tali da alterare in maniera significativa la capacità degli elettori di scegliere in modo libero il partito o il movimento politico pienamente rispondente alle proprie aspettative o, comunque di comprendere esattamente il contenuto di un quesito referendario.

---

<sup>3</sup> Cfr. sia i principi fondamentali della teoria dei *cleavage* elaborata da secondo la teoria di STEIN ROKKAN (cfr. S. M. LIPSET-S. ROKKAN, *Party System and Voter Alignments*, 1967, sia più recentemente H. KRIESI, *The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture*, in *European Journal Political Research*, 1998, 165 ss.

<sup>4</sup> Cfr. da ultimo il focus di [Federalismi.it](https://www.federalismi.it) su *La disinformazione online* del 24/4/2020 curato da M. MONTI, *Introduzione: la disinformazione on line e il ruolo degli esperti nell’agorà digitale*, e ivi in particolare i contributi di M. CAVINO, *Il triceratopo di Spielberg. Fake news, diritto e politica* e di P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*.

<sup>5</sup> Uno dei maggiori studiosi del tema è C.R. SUNSTEIN, *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York, 1995; ID, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton 2017; ma si può anche richiamare W. LEE HOWELL, *Digital wildfires in a hyperconnected world*, in *Report Global Risks*, 2013, 23; K. STABIRD, *Information Wars: A Window into the Alternative Media Ecosystem*, [in medium.com](https://www.medium.com), 15.05.2017.

<sup>6</sup> Si è parlato ad esempio di *infomocracy* da parte di M. OLDER, *Infomocracy*, Tor.com Book, New York, 2016, di ciberdemocrazia in D. De Kerckhove-A. Tursi (a cura di), *Dopo la democrazia?*, Apogeo, Milano 2006 o, ancora, si è parlato di tecnopolitica in S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Ed. Laterza, Milano, 2004.

Questa domanda determina a sua volta una serie di ulteriori e conseguenti quesiti anche di più ampio respiro, che interferiscono sulla stessa evoluzione tecnologica, come ad esempio appare utile domandarsi se la stessa rete, così come è organizzata, sia compatibile con la democrazia<sup>7</sup>. Pare, in altre parole, improbabile che i meccanismi, attualmente presenti nelle nostre democrazie, possano riuscire a governare gli algoritmi, le banche dati, i dati sensibili, ma anzi siano queste nuove tecnologie e le loro espressioni concrete a governare la democrazia.

Se si parte dalla definizione classica di democrazia, ossia di governo del popolo che direttamente o indirettamente esercita la sovranità, è necessario verificare se la volontà del popolo, che si esprime in particolare in fase elettorale, nonché in occasione dei *referendum*, venga deviata da informazioni volontariamente errate o informazioni alterate da una parziale rappresentazione della realtà<sup>8</sup>. Il fatto che si tenda negli ultimi tempi a valorizzare l'intervento dei cittadini attraverso un'incentivazione della democrazia diretta (o partecipativa) accentua il problema, in quanto è necessario che i meccanismi che garantiscono l'informazione siano tali da permettere ai diretti interessati di avere una "corretta" comprensione della realtà, tale da consentire la formazione di una scelta consapevole. Un altro aspetto necessario, affinché la volontà popolare non sia manipolata ed utilizzata a fini politici, è rappresentato dal fatto che la partecipazione da parte dei cittadini alle scelte politiche o d'indirizzo siano effettivamente espressione di una volontà il più possibile ampia del corpo elettorale e non di una porzione assolutamente marginale di esso. Gli esempi che si sono verificati in passato possono essere molti, sia nazionali che europei: si pensi, per quanto riguarda l'Italia, alle votazioni fatte dai sostenitori del Movimento Cinque Stelle in una piattaforma (Rousseau), riservata ad un numero ristretto di cittadini iscritti al Movimento, che con poche migliaia di voti possono condizionare nomine anche di rilievo nelle strutture istituzionali, ovvero l'ipotesi che si prospettava di introdurre l'ora legale durante tutto l'anno in Europa dopo un sondaggio a cui avevano partecipato solo una parte dei cittadini europei e comunque solo appartenenti agli Stati del Nord-Europa, a causa di una limitata informazione data da parte degli Stati ai propri cittadini<sup>9</sup>.

In altre parole, s'incrementano le ipotesi di partecipazione dei cittadini a scelte d'indirizzo politico, agevolando così quella che viene qualificata democrazia partecipativa al fine di sottrarre la decisione ai politici o comunque per rendere compartecipi i cittadini su determinate scelte, senza tuttavia consentire poi una piena acquisizione di tutte le informazioni necessarie per esprimere una scelta consapevole. Molto spesso poi avviene che le notizie che sono immesse attraverso la rete, siano fortemente alterate o comunque indirizzate, così da non dare al cittadino la possibilità di essere correttamente informato.

È in gioco, in altri termini, la base fondante dello Stato di diritto e di uno Stato democratico, ossia la libertà di manifestazione del pensiero che si deve declinare nelle varie forme entro le quali

---

<sup>7</sup> Come giustamente rilevato da O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di internet*, in G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Egea, Milano, 2017, 47, se "sottesa al costituzionalismo europeo vi è la funzionalizzazione della libertà di espressione al soddisfacimento dei bisogni informativi dei consociati, e dunque, indirettamente, alla formazione dell'opinione pubblica e al funzionamento della democrazia, il riconoscimento di un diritto ad essere informati si traduce nella previsione di un diritto a una *corretta* informazione. Proprio questo riconoscimento, talvolta esplicito talvolta implicito, consente di ritenere esistenti nel costituzionalismo europeo gli anticorpi per contrastare il diffondersi di una cattiva informazione".

<sup>8</sup> Il tema è studiato ormai da tempo negli USA, anche in considerazione del fatto che già nelle elezioni presidenziali di Obama l'uso di internet è stato essenziale per il successo e da allora tutte le comunicazioni politiche sono state particolarmente influenzate dalla rete. D'altra parte, tutta la campagna elettorale di Trump e l'uso che è stato fatto di *Cambridge Analytica* dimostrano come le elezioni non sono più espressione della volontà popolare, ma della capacità dei partiti e dei movimenti d'influire su ampie masse d'individui.

<sup>9</sup> Ipotesi che pare ora accantonata, ma non tanto per i risultati di questa indagine poco rappresentativa, ma per il mancato accordo fra gli Stati.

si esprime tale diritto, ossia la libertà d'informare, la libertà di essere informati, che sono le due facce della stessa medaglia<sup>10</sup>.

La libertà di manifestazione del pensiero, che peraltro costituisce il caposaldo di ogni società democratica, è riconosciuta dalla Costituzione italiana in modo pervasivo, in quanto viene tutelata non solo nell'art. 21 Cost., ma anche da una pluralità di norme che costituiscono, si potrebbe dire, l'effetto della libertà di manifestazione del pensiero, che ne esplicitano il contenuto e lo declinano nelle sue varie forme. Cosicché occorre fare riferimento all'art. 19 dove si tutela la libertà di religione e quindi la libertà di manifestare la propria fede, nell'art. 33 che riconosce la libertà d'insegnamento, negli artt. 67 e 68 dove si riconosce il divieto di mandato imperativo e l'immunità parlamentari che si esplicano nella non perseguibilità del parlamentare per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni.

Tutto questo mette in evidenza la centralità di questo diritto, che si concretizza poi negli altri diritti connessi.

Le nuove tecnologie hanno sicuramente trasformato in modo radicale il modo di fare informazione, cosicché viene da domandarsi se l'art. 21 Cost., che ha costituito, in tutto questo periodo, l'ancora di salvezza, il perno del riconoscimento del diritto di manifestazione del pensiero e nello stesso tempo della democraticità dello Stato, possa rappresentare sempre quel "porto" ampio e sicuro di tutta la libertà d'informazione. In altre parole, questa norma sembra ora vacillare o quantomeno non appare più pienamente idonea e sufficiente a tutelare sia il diritto ad una corretta informazione sia i presupposti della democrazia, perché il cittadino non è più in grado di esercitare in modo libero le sue scelte<sup>11</sup>. Non si tratta ovviamente di ipotizzare una limitazione del diritto di manifestazione del pensiero, che anzi è ampliato a tutti i livelli e per tutti i soggetti, ma riguarda gli altri profili contenuti direttamente o indirettamente in detta libertà, ossia il diritto ad essere "informati" e non "disinformati".

L'art. 21 Cost. nonostante l'evoluzione che vi è stata dal 1948 ad oggi ha tuttavia sempre dimostrato di garantire pienamente i diritti dei cittadini, sia nella sua forma della libertà di informare che di essere informati, sicuramente grazie anche all'intervento interpretativo che nel corso del tempo si è fatto della norma e dell'adattamento alle nuove tecnologie. Anche se, in realtà, gli strumenti per accrescere la propria informazione sono tanti, anzi, ci sarebbe da chiedere se siano troppi, come ben si è percepito durante il periodo di emergenza sanitaria che ha alterato significativamente i modelli informativi creando confusione e spesso disinformazione<sup>12</sup>.

Già Martin Lutero nel 1569 scrisse in riferimento alla stampa a caratteri mobili "La moltitudine di libri è un grande male. Non c'è misura né limite a questa febbre della scrittura: tutti vogliono essere autori, alcuni per vanità, per acquisire fama e farsi un nome, altri per amore del mero guadagno"<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Chiare e riassuntive del dibattito sul tema sono le voci di P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto Quarta Edizione (Discipline pubblicistiche)*, UTET, Torino, 1993, VIII, 319 ss. e *Stampa (libertà di)*, in *Digesto Quarta Edizione (Discipline pubblicistiche)*, XIV, UTET, Torino, 1999, 525 ss. e, successivamente, *L'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

<sup>11</sup> Ad una riformulazione dell'art. 21 Cost. pensa nelle conclusioni finali dell'ampia voce sull'informazione P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, cit., 395 e, d'altra parte, ad una integrazione costituzionale si era pensato anche in occasione dei lavori della Commissione Bozzi. Il tema della modifica dell'art. 21 Cost. è stato nuovamente affrontato, più recentemente, anche da M. OROFINO, *Art. 21 Cost.: per un intervento di manutenzione ordinaria*, in *MediaLaws*, 2, 2019, 90. M. BETZU, *Libertà di espressione e poteri privati nel cyberspazio*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2020, affrontando il tema dei mutamenti costituzionali, giunge invece alla conclusione che "la tutela costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero mantiene una sua prescrittività anche nel nuovo ambiente tecnologico nel quale oggi, si trova sempre più spesso ad essere esercitata. Il che, essenzialmente, significa ribadire che il senso del mutamento indotto dalle nuove tecnologie deve comunque essere guidato dai principi costituzionali sulla libertà di espressione".

<sup>12</sup> Cfr., *infra*, al § 6.

<sup>13</sup> Citazioni nella stessa linea sono riportate in S. QUINTARELLI, *Content moderation: i rimedi tecnici*, in G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Egea,



Ma come il problema dell'informazione derivante da tanti o, si potrebbe dire seguendo Lutero, da un eccesso di libri, ovviamente è stato superato, così si è giunti al convincimento che la pluralità d'informazione non può essere censurata come principio fondamentale, ma occorre peraltro introdurre meccanismi “per proteggere i loro sistemi democratici e i loro dibattiti pubblici” Questo è stato in particolare l'indirizzo adottato da ultimo dall'UE, “in vista delle elezioni europee del 2019, alle quali dobbiamo aggiungere una serie di elezioni nazionali e locali che si terranno negli Stati membri nel 2020”<sup>14</sup>.

### 3. *Interventi dell'UE al fine di contrastare la disinformazione*

In quest'ultimo periodo l'Unione europea, forse più di molti singoli Stati europei, ha iniziato a discutere e ad adottare misure per contrastare la disinformazione in Europa. Inizialmente, nel 2015, l'UE ha creato un gruppo di lavoro, una *task force* (*East StratCom*), al fine di «contrastare le attuali campagne di disinformazione della Russia», nel 2016 ha adottato un quadro comune sulla lotta contro le minacce ibride, seguito nel 2018 da un Comunicato stampa della Commissione europea per aumentare la resilienza e respingere in modo più efficace le minacce ibride<sup>15</sup>.

Un altro importante obiettivo raggiunto da parte dell'UE è costituito dalla richiesta da parte della Commissione europea alle IT Companies di sottoscrivere un codice di condotta contro le forme illegali di discorsi ispirati all'odio. Il Codice, firmato il 31 maggio 2016, impegna le IT Companies sottoscrittrici (Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube) a una serie di comportamenti fra cui l'obbligo di rimuovere dalle proprie piattaforme entro meno di ventiquattro ore i discorsi illegali ispiratori di odio, cancellando o disabilitando, se necessario, l'accesso al loro contenuto. È poi prevista l'assunzione di impegni finalizzati a definire linee guida concordate con la Commissione che stabiliscano anche le modalità di notificazione e l'eventuale uso di flag relativi a contenuti illeciti. Importante è, parimenti, anche l'impegno assunto di consentire a esperti indipendenti, individuati dai singoli Stati, di notificare la richiesta di rimozione dai siti di quanto ritenuto in contrasto col Codice deontologico stesso. Il 26 settembre 2018 è stato poi adottato dalla Commissione europea un nuovo [codice di autoregolamentazione per le piattaforme digitali](#) che tuttavia poco ha aggiunto rispetto a quanto già previsto.

L'atto più recente e indubbiamente più significativo della Commissione europea è rappresentato dall'approvazione di un piano d'azione contro la disinformazione nell'UE che veniva presentato dall'allora alta rappresentante della Commissione europea, Federica Mogherini, come uno strumento per garantire le libertà degli individui e nello stesso tempo la democrazia. Si asseriva infatti, che «la salute della democrazia dipende da un dibattito aperto, libero ed equo. Abbiamo il dovere di proteggere questo spazio e non permettere a nessuno di seminare odio, divisione e sfiducia nella democrazia. In quanto Unione europea, abbiamo deciso di agire insieme e rafforzare la nostra risposta per far progredire i nostri principi e migliorare la capacità di recupero delle nostre

---

Milano, 2017, 99 e in C. SHIRKY, *Cognitive Surplus: How Technology Makes Consumers into Collaborators*, Penguin, New York, 2010.

<sup>14</sup> Comunicato stampa del 5 dicembre 2018.

<sup>15</sup> Con minaccia ibrida normalmente si fa riferimento a quella minaccia “mutevole e necessariamente flessibile”. Definizione meglio precisata in un Comunicato della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo del 6 aprile 2016 dove si dice che tali minacce sono rappresentate dalla “combinazione di attività coercitive e sovversive, metodi convenzionali e non (siano essi diplomatici, militari, economici, tecnologici), che possono essere utilizzate in modo coordinato da attori statali e non statali al fine di ottenere obiettivi specifici, restando però al di sotto della soglia della guerra formalmente dichiarata”.

In definitiva, per “minacce ibride” si intendono una serie di attività che combinano metodi convenzionali e non convenzionali che hanno come obiettivo non soltanto di provocare danni diretti e di sfruttare le vulnerabilità oggettive di un determinato contesto, ma anche di destabilizzare le società e creare ambiguità per ostacolare il processo decisionale.

società, sia all'interno dei nostri confini che nei paesi limitrofi. È il modo europeo di rispondere a una delle grandi sfide del nostro tempo.

Un piano d'azione non rappresenta altro che un atto di privo di efficacia giuridica vincolante, ma che ha l'obiettivo d'indirizzare gli Stati attraverso un sistema specifico di allarme tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri per facilitare lo scambio di dati e la valutazione delle campagne di disinformazione, informando immediatamente gli altri Stati delle eventuali minacce all'informazione. Ci sono anche piani per garantire la trasparenza sulla pubblicità politica, intensificare gli sforzi per chiudere i siti falsi, individuando tutte le interazioni non-umane (messaggi trasmessi automaticamente dai «bots») e cooperare con gli ispettori e ricercatori universitari per rilevare campagne di disinformazione e rendere i contenuti verificati più visibili e godere di una maggiore diffusione. Infine, le istituzioni dell'UE e gli Stati membri hanno il compito di promuovere l'alfabetizzazione mediatica attraverso programmi specifici. Squadre nazionali multidisciplinari composte da verificatori di dati e ricercatori indipendenti saranno supportate per rilevare e smascherare campagne di disinformazione in tutti i *social network*.

Nella stessa direzione si è mosso il Consiglio d'Europa con la risoluzione dell'Assemblea n. 2143 del 25 gennaio 2017 “*Online media and journalism: challenges and accountability*” che ha raccomandato agli Stati di avviare, sia a livello nazionale che all'interno del Consiglio d'Europa, discussioni sulle norme e sui meccanismi necessari per prevenire il rischio di distorsione dell'informazione e manipolazione dell'opinione pubblica. Si ricorda poi che i media, espressione del servizio pubblico, dovrebbero esercitare la massima diligenza editoriale per quanto riguarda i contenuti generati dagli utenti o di terzi pubblicati sulla loro presenza su Internet.

Si tratta in definitiva di tutta una serie d'interventi, di raccomandazioni, d'indirizzi che provengono da soggetti europei, ma che non hanno ancora prodotto atti vincolanti e quindi hanno lasciato liberi gli Stati d'intervenire con propri atti normativi, che solo la Germania fino ad ora ha adottato.

#### 4. La legge tedesca per migliorare la tutela dei diritti sui social network: una soluzione estendibile?

La Germania è stato il primo Stato in Europa che ha approvato una legge per introdurre strumenti per il contrasto degli illeciti commessi sulle piattaforme di comunicazione e che ha origine da un'attività che il governo tedesco aveva attivato da tempo (2015) attraverso il coinvolgimento dei principali operatori della rete e rappresentanti della società civile al fine di potenziare i sistemi di notifica, vaglio e rimozione tempestiva dei contenuti manifestamente illeciti e perseguibili penalmente quali l'incitamento alla violenza, l'ingiuria, la diffamazione o il procurato allarme.

La nuova legge per “migliorare la tutela dei diritti sui *social network*” (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz* o NetzDG)<sup>16</sup> si applica ai social network che abbiano più di due milioni di utenti registrati in Germania ed esclude invece le piattaforme che offrono contenuti di tipo giornalistico o editoriale, rispetto ai quali la responsabilità è dello stesso fornitore di servizi. Ha come obiettivo principale quello di contrastare il linguaggio dell'odio on line ed ogni forma di discriminazione basata sull'opinione, il colore della pelle, l'etnia, la religione, le tendenze sessuali, per poi estendersi a tutti i comportamenti illeciti sui social media, compresa la diffusione di notizie

---

<sup>16</sup> Entrata in vigore il 1° ottobre 2017 il cui testo può leggersi tradotto in italiano da G. GIANNONE CODIGLIONE, in [MediaLaws](#), 1, 2017. Si veda, altresì, per un primo commento, M.R. ALLEGRI, *Ubi social, ibi ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, cit., 203 ss.; nonché G. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in [MediaLaws](#), 1, 2017, 91-104 ed ancora C. MAGNANI, *Libertà d'informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 4 aprile 2019.

non veritiere (c.d. *fake news*). A tal fine si affida un ruolo centrale e di controllo al gestore del social network che ha il compito di garantire una procedura efficace e trasparente per la gestione delle segnalazioni di contenuti illeciti, consistente nella raccolta delle segnalazioni, nella rimozione e blocco del contenuto entro 24 ore dalla segnalazione. Si prevede poi che ogni gestore, che abbia ricevuto più di cento segnalazioni di illeciti in un anno solare, debba redigere un rapporto sulla gestione delle segnalazioni, spiegando le azioni intraprese dalla piattaforma al fine di eliminare ogni attività penalmente rilevante<sup>17</sup>. Non si elencano nella legge i contenuti che vengono considerati illeciti, ma vi è un rinvio alla disciplina penale<sup>18</sup>. Il mancato rispetto delle norme è sanzionato con pene pecuniarie significative.

Si tratta sicuramente di una soluzione, in linea con il piano d'azione poi approvato dall'Unione europea, forse anche al fine di ipotizzare in questo settore un'armonizzazione della disciplina degli Stati sulla falsariga dell'indirizzo tedesco. Modello ancora forse da perfezionare perché ampio è il rischio che vi sia un margine di attività illecita incontrollabile e non sanzionabile, sia qualora vi siano ritardi nelle segnalazioni degli illeciti, sia nell'esercizio dell'attività di controllo e di rimozione della notizia. I tempi d'intervento sono relativamente veloci (24 ore in caso di manifesta illiceità e 7 giorni negli altri casi), ma che non sono sufficienti, così come regolati, ad evitare che il danno nei confronti della persona sia già stato compiuto. La carenza più rilevante di tale normativa è rappresentata, comunque, dalla incapacità di bloccare le *fake news* che non si sostanziano nei reati elencati dalla normativa, ma che in ogni caso incidono sulla libertà di ricevere informazioni ed in particolare informazioni corrette da parte dei destinatari della notizia.

Questo aspetto assume ancor più rilevanza se analizzato con riguardo al problema della disinformazione che può essere attivata al fine di formare convincimenti politici/ideologici, influire sulle scelte politiche dei cittadini e, in ultima istanza, incidere sul carattere democratico dello Stato.

##### 5. Fake news, hate speech e post truth: le varie forme di contrasto all'art. 21 Cost.

Prima di analizzare alcune ipotesi d'intervento al fine di contenere le degenerazioni derivanti da un'informazione in rete priva di controlli e limiti, occorre distinguere le varie forme di disinformazione ed in rapporto a ciascuna di esse individuare le relative conseguenze ed i provvedimenti che possono essere adottati. D'altra parte, non possiamo dimenticare che dinanzi ad un determinato fatto varie possono essere le interpretazioni e le opinioni che possono essere fornite, senza che si possa parlare di disinformazione. Più invasiva sull'informazione è, viceversa, la divulgazione di notizie completamente alterate, tanto da diventare false, se non addirittura la diffusione di informazioni che istigano o incitano alla denigrazione ed all'odio.

Lo studio e l'analisi di tali tematiche, relativamente recente, ha consentito in ogni caso la formazione di indagini scientifiche con pluralità di implicazioni sociologiche, politiche, economiche e giuridiche, che, tuttavia, considerate nel loro insieme consentono di fornire indicazioni sufficienti per comprenderne, almeno in parte, gli effetti<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Interessante, a tale riguardo, è il rapporto sulla trasparenza pubblicato da *Google* in attuazione della legge tedesca (NetzDG) sul periodo 1/1/19-2/4/19.

<sup>18</sup> In particolare si fa riferimento alle norme in tema di utilizzo di simboli e propaganda politica vietata (§§ 86, 86a), preparazione ed incitamento alla commissione di gravi crimini contro lo Stato (§§ 89a, 91), falso per l'alto tradimento dello Stato (§ 100a), pubblico incitamento alla violenza (§ 111), disturbo della pace pubblica con la minaccia di crimini (§ 126), associazione criminale o terroristica (§§ 129-129b), sedizione (§ 130), diffusione di contenuti violenti (§ 131), ricompensa e approvazione di crimini (§ 140), diffamazione religiosa o ideologica (§ 166), distribuzione, acquisto o detenzione di materiale pedopornografico (§ 184b), comunicazione al pubblico di contenuti pornografici (§ 184d), violazione della riservatezza attraverso la creazione o diffusione di fotografie (§ 201a), ingiuria, calunnia e diffamazione (§§ 185-187), minaccia (§ 241) e falsificazione di prove (§ 269).

<sup>19</sup> Il tema delle *fake news* è oggetto d'indagine scientifica solo da pochi anni, sia a livello mondiale, sia italiano. Uno dei primi e più completi lavori collettanei sul tema si legge nel primo fascicolo di [MediaLaws](#), del 2017, dedicato appunto, con una sezione monografica, al tema "*fake news, pluralismo informativo e responsabilità in rete*".



Non è sempre facile distinguere le informazioni volontariamente indirizzate, le notizie parziali che possono indurre una conoscenza alterata, dalle altre manifestazioni del pensiero che sono invece vietate.

Varie sono le definizioni che sono state date al termine di *fake news*, anche perché molteplici sono i fenomeni che s'intende includere in tale concetto: dall'identificazione con quegli articoli recanti notizie che sono intenzionalmente e verificabilmente false e potrebbero trarre in inganno i lettori<sup>20</sup>, all'inclusione del concetto di informazioni "distorte" e quindi hanno una base di verità<sup>21</sup>, ma che poi vengono formulate in modo tale da alterarne il contenuto con il deliberato intento di disinformare e diffondere notizie non veritiere attraverso i mezzi d'informazione. Quello che tuttavia deve essere sottolineato è la trasformazione del concetto di informazione alterata in *fake news* deriva da alcuni fattori: in particolare dalla possibilità di utilizzare le nuove tecnologie digitali di comunicazione che agevolano questo sistema veloce di trasmissione delle conoscenze, nonché dal fatto che l'informazione sia caratterizzata da un'apparente plausibilità, anche indotta da pregiudizi e aspettative distorte dell'opinione pubblica.

Le *fake news* dovrebbero essere caratterizzate da un fondamento di pseudo-verità costruite ed alterate da alcune pre-convinzioni di una parte dell'opinione pubblica, che consentono di considerare tali informazioni come vere.

Occorre poi distinguere la *fake new* con la *post truth*. In quest'ultima ipotesi le notizie o i fatti che sono alla base di un'informazione possono essere veritieri o meno, ma la loro veridicità non influisce nel formare l'opinione pubblica che è invece indirizzata da emozioni e convinzioni personali<sup>22</sup>. Nel caso della *post truth* - la finalità del messaggio è quello di provocare emozioni (e credenze) e dunque una adesione di carattere più emotivo che razionale. In questo senso, nulla vieta che una *fake new* sia anche "*post truth*", come accade quando la notizia falsa punta più sull'emotività che sulla razionalità di quanti ne vengono a conoscenza.

L'espressione "*post truth politics*" è utilizzata per indicare quella comunicazione politica che, riferita o meno che sia a fatti realmente accaduti e a idee correttamente rappresentate, è data in modo da suscitare emozioni in chi l'ascolta. L'obbiettivo è quindi di suscitare una partecipazione emotiva all'evento descritto o al messaggio politico che ne è oggetto.

Un altro neologismo che spesso è accounato a *fake news* è "*alternative facts*", un termine usato dal Consigliere della Casa Bianca Kellyanne Conway durante una conferenza stampa il 22 gennaio 2017, che starebbe ad indicare affermazioni o notizie relative a fatti accaduti che presentano una visione della realtà propria di chi la esprime anche se diversa da come gli stessi fatti sono stati visti e raccontati dalla maggioranza dei media o da fonti istituzionali<sup>23</sup>.

Molto più invasivo sui diritti della persona è l'uso del c.d. *hate speech*, ossia, secondo la definizione del Consiglio d'Europa, «*tutte le forme di espressione miranti a diffondere, fomentare, promuovere o giustificare l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme d'odio fondate sull'intolleranza. Tra cui l'intolleranza espressa sotto forma di nazionalismo aggressivo e di etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone di origine immigrata*» (Consiglio di Europa, Comitato dei Ministri). All'interno dell'Unione Europea l'*hate speech* è stato definito illegale fin dalla Decisione quadro 2008/913/JHA del 28 novembre 2008 ed è su questa base che la stessa Unione Europea ha

<sup>20</sup> Così H. ALLCOT-M. GENTZKOW, *Social Media and Fake News in the 2016 Election*, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 31, n. 2, 2017, 211 ss.

<sup>21</sup> Difficile dire cosa significhi esattamente verità, perché tutto dipende dall'ottica con cui si osservano le cose, dall'interpretazione, dal contesto con cui si leggono i fatti. D'altra parte, come, giustamente osserva P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, cit., in part. § 25, con riguardo alla stampa ed alla radiotelevisione, "il perseguimento della verità sostanziale dei fatti (cui corrisponderebbe il vero interesse dei destinatari delle informazioni) si perseguirebbe, piuttosto, attraverso la dialettica pluralistica attuata dai diversi media".

<sup>22</sup> Sul tema *amplius* C. PINELLI, *Postverità, libertà e manifestazione del pensiero*, in *MediaLaws*, 15 luglio 2017.

<sup>23</sup> Dichiarazione riportata da *Free speech and facts in the Trump era*, in *The Lancet*, 4-10 feb. 2017, vol. 389, 478, dove si precisa anche che le *alternative facts* avrebbero la verità non come fondamento, ma come una delle molte prospettive alternative da tenere e abbandonare in base alle esigenze, ossia un semplice strumento di discussione.

concordato il 31 Maggio 2016 con Facebook, Microsoft, Twitter e YOU Tube, nell'ambito dell'Internet Forum, il “Code of Conduct on illegal online hate speech”.

Il concetto di *hate speech* è dunque precisamente determinato e giuridicamente regolato e perciò diverso da quello assai più generico e sfuggente di *fake news*. Nulla vieta che una *fake new* possa, per il suo contenuto, coincidere anche con l'*hate speech* e, se diffusa *on line*, possa ricadere nell'ambito del Codice di condotta appena citato.

La situazione in ordine all'acquisizione di una corretta informazione si è particolarmente aggravata in quanto ciascun individuo, quando naviga in rete alla ricerca di informazioni, viene sostanzialmente preso in consegna da un algoritmo personalizzato, che fornisce dati e notizie selezionati secondo il proprio specifico profilo, che tende a confermare opinioni e orientamenti già manifestati (mentre ciascun utente crede di avere a che fare con dati oggettivi disponibili a chiunque). Vengono meno, in definitiva, gli strumenti di un contraddittorio, perché il singolo non viene messo nelle condizioni di conoscere opinioni diverse da quelle che rientrano nei propri convincimenti, cosicché ciascuno viene inserito in una sorta di bolla di filtraggio (*filter bubble*), non viene esposto a punti di vista conflittuali e viene isolato intellettualmente nella propria bolla di informazioni<sup>24</sup>.

## 6. Infodemia, sharp power e fake news durante l'emergenza sanitaria Covid-19

La fase dell'emergenza coronavirus ha posto ancor più in evidenza come le problematiche dell'informazione siano centrali a garanzia della democrazia.

L'iniziale tentativo della Cina di occultare la gravità e la diffusione dell'epidemia nella fase iniziale, la non comprensione della pericolosità del coronavirus dalle informazioni che provenivano dalla Cina nel periodo successivo nel momento in cui la comunicazione è stata ampia e diretta e poi la gravità dei rischi e la velocità della diffusione desumibili dalle notizie sanitarie italiane a fine febbraio e nei primi giorni di marzo, subito divulgate senza limitazioni e ciò nonostante non pienamente comprese, hanno determinato quella pandemia che ben conosciamo e che un'informazione adeguata e credibile poteva, se non evitare, quantomeno contenere nel numero di morti. Una fase, cioè, in cui una corretta informazione avrebbe davvero consentito un'evoluzione dei fatti molto diversa, così come, anche nella fase successiva alla prima emergenza, comunicazioni adeguate possono influire significativamente sulla comprensione e sul possibile sviluppo dell'epidemia, da un punto di vista sanitario ed istituzionale, ed ancora sui rapporti fra gli Stati.

Non si può certamente in poche parole riassumere le problematiche connesse alla disinformazione che l'emergenza ha posto ancor più in evidenza, ma che erano presenti e latenti ormai da tempo. Si può tuttavia segnalare come l'eccesso di informazioni (non solo di carattere sanitario), che ha inondato la popolazione, ha creato non poca confusione ed incertezza sulle modalità di azione ai fini della prevenzione della malattia (specialmente nella fase iniziale), sull'azione del governo centrale e sui diversi indirizzi adottati a livello locale.

L'eccesso d'informazione può trasformarsi appunto in epidemia dell'informazione<sup>25</sup>, che non consente una adeguata consapevolezza della realtà, ma anzi un travisamento di essa con una

---

<sup>24</sup> Cfr. P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, cit., 12 ss.

<sup>25</sup> Non si fa riferimento in questa sede (ma vedasi, *infra*, alla nt. 42) per l'ampio dibattito sui possibili eccessi dei procedimenti d'accesso agli atti della pubblica amministrazione a partire dal c.d. modello FOIA, su cui vedasi I. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of Information Act*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12/2018; C. COLAPIETRO, *L' "importazione" del diritto di accesso civico generalizzato nel nostro ordinamento, in bilico tra legittime pretese ed impossibili (o quasi) imprese*, in A. Massaro – M. Sinisi (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione dalla prevenzione alla repressione*, RomaTre Press, Roma, 2017, 11 ss.

Dibattito su cui, peraltro si è espressa ora l'Adunanza generale del Consiglio di Stato 10/2020, che ha ben chiarito che “Se il nostro ordinamento ha ormai accolto il c.d. modello FOIA non è l'accesso pubblico generalizzato degli atti a dover essere, ogni volta, ammesso dalla legge, ma sono semmai le sue eccezioni a dovere rinvenire un preciso, tassativo, fondamento nella legge”. Rileva, peraltro, la Corte “che l'accesso, finalizzato a garantire, con il diritto

percezione falsata, c.d. “dispercezione”. Se, quindi si connettono insieme infodemia<sup>26</sup>, dispercezione e *fake news* si realizza un effetto distorsivo, in quanto, sommati insieme, non consentono al cittadino di acquisire un adeguato e sufficiente livello d’informazione. In concreto rappresentano non solo una palese violazione delle garanzie costituzionali sull’informazione, ma possono a loro volta incidere anche sul modo di operare degli organi istituzionali che, inevitabilmente condizionati dal consenso (e non soltanto dalla responsabilità), indirizzano le loro scelte più verso le aspettative dei propri possibili elettori, che verso quanto effettivamente è necessario. Può apparire irragionevole che questo sillogismo sia utilizzato con riguardo alla fase dell’emergenza, quando sono state prese decisioni restrittive di molte libertà ed apparentemente impopolari. In realtà, anche la proliferazione di notizie fondate solo sulla paura, che in un contesto di emergenza sanitaria sono facilmente comprensibili e condizionanti<sup>27</sup>, legittimano restrizioni che sono tacitamente accettate ed approvate, ma che mettono in dubbio, nello stesso tempo, lo stesso Stato di diritto.

La somma di tante circostanze inaspettate ed inimmaginabili ha creato una richiesta continua e quasi ossessiva d’informazioni, che, sommate alla paura, hanno agevolato appunto l’infodemia e la dispercezione. Informazioni che tuttavia non vengono assunte dalle comunicazioni istituzionali e dai siti governativi o regionali, ma dalla rete che, talvolta si limita a semplificare un linguaggio istituzionale per lo più di difficile comprensione anche da parte dei cittadini mediamente istruiti, talaltra, invece, alterando il contenuto delle stesse informazioni istituzionali e quindi creando disinformazione.

La mancanza di conoscenza scientifica sul coronavirus ha poi determinato a sua volta una pluralità di notizie che nel corso del tempo si sono dimostrate errate (più che false), non sempre create *ad hoc*, ma che hanno in ogni caso indotto il governo a nominare una Unità di monitoraggio (*task force*) contro le *fake news*<sup>28</sup>. Si tratta di un organismo privo di competenze sanzionatorie, ma

---

all’informazione, il buon andamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.), non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico (art. 2 Cost.). (...) Il diritto di accesso civico generalizzato, se ha un’impronta essenzialmente personalistica, quale esercizio di un diritto fondamentale, conserva una connotazione solidaristica, nel senso che l’apertura della pubblica amministrazione alla conoscenza collettiva è funzionale alla disponibilità di dati di affidabile provenienza pubblica per informare correttamente i cittadini ed evitare il propagarsi di pseudoconoscenze e pseudoscienze a livello diffuso, in modo – come è stato efficacemente detto – da «contribuire a salvare la democrazia dai suoi demoni, fungendo da antidoto alla tendenza [...] a manipolare i dati di realtà».

<sup>26</sup> Tale termine è stato per la prima volta utilizzato da D.J. ROTHKOPF, *When the Buzz Bites Back*, in *The Washington Post*, 11 maggio 2003, intendendo quella situazione che determina la circolazione di una quantità eccessiva di informazioni, talvolta non vagliate con accuratezza, che rendono difficile orientarsi su un determinato argomento per la difficoltà di individuare fonti affidabili.

<sup>27</sup> Come è stato accertato, le notizie fondate sulla paura determinano frequenti ed appaganti scariche di dopamina, generando conseguentemente dipendenza. Cfr. sul punto R. DOBELLI, *Smetti di leggere*, il Saggiatore, Milano 2020.

Anche in precedenza, da un’indagine del MIT (*Massachusetts Institut of Technology*) del marzo 2018 era stato accertato che le informazioni false circolano sui social media sei volte più velocemente che le notizie vere.

<sup>28</sup> Si fa riferimento all’ordinanza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega all’informazione ed all’editoria Andrea Martella del 4 aprile 2020 con cui è stata nominata la “Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di *fake news* relative al COVID-19 sul *web* e sui *social network*”, con compiti di analisi e monitoraggio dell’informazione diffusa relativamente al COVID-19 e di individuazione di specifiche misure di contrasto alla diffusione di *fake news*, anche tramite il coinvolgimento dei principali motori di ricerca e piattaforme social.

A tale *task force* si aggiunge la creazione di un Osservatorio permanente creata dalla RAI come “ulteriore sforzo del Servizio Pubblico nell’informare correttamente il Paese”.

Si è impropriamente assimilato la nomina della *task force* alla normativa ungherese di contrasto alle *fake news*, che, si ricordi, configura come reato l’“impedimento (o intralcio) del controllo epidemico” e punisce chiunque diffonda pubblicamente false rappresentazioni di fatti che possono causare turbamento o agitazioni ovvero ostacolare o intralciare l’efficacia delle misure, in tal modo colpendo gravemente la libertà di informazione”. Tale normativa prevede sanzioni penali che consentono la carcerazione da 1 a 5 anni. Il testo della legge è leggibile in ungherese e in una traduzione italiana non ufficiale con nota redazionale in [Questione Giustizia](#), 1° aprile 2020. Cfr. anche P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in [Federalismi.it](#), 8/2020, 206 ss.

solo con funzioni di ricognizione, promozione di iniziative e di campagne per incrementare l'informazione, non certo per limitarne la diffusione. Quindi un organo di supporto ulteriore, formato da professionalità e soggetti esterni rispetto alle strutture ministeriali, che dovrebbero indirizzare il governo ad adottare provvedimenti per agevolare l'informazione solo ed esclusivamente sulle tematiche del Covid-19, nonché al fine di elaborare proposte e di realizzare iniziative per arginare il fenomeno della diffusione di notizie false, che in questo periodo sono circolate specialmente all'interno delle piattaforme dei *social*.

In realtà, già prima esisteva in rete un controllo da parte delle *tech companies* che operano nei *social* e che hanno gli strumenti tecnici per bloccare, filtrare ed eventualmente rimuovere contenuti illeciti, ma si tratta di controlli affidati a società private, che spesso a loro volta utilizzano algoritmi o segnalazioni da parte di altri utenti che possono contribuire ad alterare la trasparenza dell'informazione<sup>29</sup>. Per cui l'obiettivo dell'Unità di monitoraggio è quello di contribuire ad incentivare un controllo istituzionale ed incentivare comunicazioni ed informazioni istituzionali corrette.

La necessità della nomina di un organismo *ad hoc* può trovare una sua logica in due obiettivi primari: da un lato una ragione contingente, rappresentata dall'impossibilità di trovare all'interno dell'amministrazione pubblica competenze specifiche che fossero in grado di intervenire in modo puntuale e diretto su temi nuovi, su cui le conoscenze sono ristrette ad una cerchia limitata di studiosi, appunto nominati in questa *task force*. Dall'altro una ragione strutturale, rappresentata dalla difficoltà originaria della comunicazione istituzionale di essere compresa facilmente da parte dei cittadini. È noto, ad esempio, che le modalità di formulazione delle leggi, decreti legge o d.p.c.m., ampiamente utilizzati in questo periodo, rendono per lo più di difficile intelligibilità il loro contenuto, che viene così veicolato dai *social* o da siti che spesso ne possono alterare la portata. Il linguaggio normativo troppo tecnico e che inevitabilmente risponde alle necessità di un'impostazione giuridica di continui rinvii a precedenti normative ha determinato, a sua volta, l'uso delle c.d. FAQ (*frequently asked question*)<sup>30</sup> da parte del governo per giungere ad un'informazione più diretta ai cittadini.

In definitiva, si è cercato attraverso la nomina di questo organismo di limitare i danni di una disinformazione, di intervenire in maniera pronta in una fase, oggettivamente complessa, come quella dell'emergenza<sup>31</sup>, mettendo ancor più in evidenza che la comunicazione del governo ed il potere d'esternazione del Presidente del Consiglio hanno subito da un po' di tempo, ma in particolare in questa fase d'emergenza, una evoluzione che non può prescindere dall'avvento della rete e dei *social*.

D'altra parte, in questa fase è emersa una serie ulteriore di problemi connessi all'informazione, che possono incidere fortemente sull'assetto democratico, problemi già latenti da tempo, ma che l'emergenza ha posto ancor più in evidenza. Si fa riferimento a tutto il dibattito che negli ultimi anni si è sviluppato prima negli Stati Uniti, ma poi oggetto di ampia discussione anche in Europa, in ordine all'uso dell'informazione da parte degli Stati attraverso una strategia politica che si sostanzia in *sharp power*, *soft power*, *hard power*. Concetti con cui si intende descrivere le varie forme di influenza con cui alcuni Stati intendono attrarre a sé altri Stati e più in generale intendono attrarre le

---

<sup>29</sup> Cfr. J.M. BALKIN, *Free speech is a Triangle*, in [Columbia Law Review](#), vol. 118, n. 7, 2018, part. 2024 e 2035.

<sup>30</sup> Non pochi problemi hanno posto da un punto di vista giuridico anche questi strumenti anomali, in quanto la semplificazione e l'interpretazione alle norme date in questi contesti si sono sovrapposte all'effettivo contenuto delle norme, generando ulteriore disinformazione.

<sup>31</sup> Non si può ad esempio dimenticare che decisioni "troppo" impopolari, che non erano sufficientemente supportate dalla "paura" sono state presto riviste, reinterpretate, adattate alle richieste dei cittadini. Si pensi ad esempio che dopo il dpcm che doveva regolare la c.d. fase 2, che non aveva riaperto ancora alcun tipo d'attività economica, la reazione e la delusione hanno presto indotto, prima a far circolare notizie sull'incremento del contagio in paesi che avevano iniziato a ridurre il *lockdown* (in parte non vere, come quelle riguardanti la Germania) e poi a indurre ad adottare provvedimenti di maggior apertura di molte attività.



loro opinioni pubbliche verso le proprie politiche ed i propri valori<sup>32</sup>. Non si tratta certamente di un'attività nuova nei rapporti diplomatici ed internazionali fra gli Stati da sempre<sup>33</sup>, ma, nell'attuale contesto, l'uso dell'informazione da parte di organismi che fanno capo a Stati sovrani, attraverso i *social* può diventare ancor più dirompente ed incidere fortemente nella formazione delle idee dei cittadini, degli indirizzi degli Stati e poi inevitabilmente nelle scelte politiche di questi<sup>34</sup>.

### 7. Dubbi ed incertezze sulle modalità per consentire il mantenimento dei presupposti della democrazia

In queste brevi riflessioni si è solo accennato ad alcuni dei profili principali connessi alle più recenti interferenze degli strumenti della rete sulla libertà d'informazione.

Ciò che, tuttavia, emerge dagli ormai ampi studi che vengono fatti su questo tema in Italia e nel mondo<sup>35</sup> è la difficoltà per gli Stati di regolamentare la materia. I tempi di trasformazione di tali strumenti e la velocità con cui i vari soggetti interessati si adattano alle conseguenti evoluzioni tecniche (talvolta utilizzando in modo distorto questi mezzi di comunicazione), rendono assai complessi sia i controlli, che l'uso di sanzioni. Dagli studi e dalle ricerche fatte emergono interrogativi, talvolta proposte ed indirizzi da seguire, piuttosto che soluzioni concrete, ma la velocità della trasformazione di tali mezzi rende difficile anche la possibilità di introdurre meccanismi di controllo e di sanzione di tali attività, se non nei limiti ipotizzati dall'UE e sempre che vi siano interventi normativi armonizzati nei vari Stati.

Ci si domanda chi sia il guardiano dell'interesse all'accesso alle informazioni se la censura è un algoritmo<sup>36</sup>. O, ancora, ci si chiede quale possibilità abbia il singolo di comprendere se una determinata informazione provenga da una rete di *troll* e quindi sia creata appositamente per interferire sulla percezione della realtà di molti o, invece, sia vera.

Si tratta del problema derivante dall'ampio utilizzo di tutta una serie di strumenti che in vario modo interferiscono e limitano non solo il diritto d'informazione dell'individuo, ma più in generale incidono sul rispetto della persona umana (onore e prestigio che possono essere limitati da varie forme di diffamazione ed ingiuria in particolare attraverso *l'hate speech*), sul principio di

---

<sup>32</sup> Non si può certamente riassumere l'ampio dibattito su questi temi emerso in particolare negli Stati Uniti sulle modalità attraverso cui le grandi potenze, e non solo, cercano d'influire, nelle scelte politiche degli altri Stati. Utile su questi temi è la lettura di P. MESSA, *L'era dello Sharp Power*, Univ. Bocconi Ed., Milano 2018, che riassume la nascita del concetto di *soft power* e della successiva evoluzione dell'influenza della comunicazione (svolta da alcuni Stati che operano in maniera particolarmente invasiva) in *sharp power*, termine coniato da Christopher Walker and Jessica Ludwig del National Endowment for Democracy per definire i tentativi d'infiltrazione, influenza e condizionamento operati dai Paesi rivali. Sulla *soft power* si rinvia ai lavori di JOSEPH S. NYE JR., *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, PublicAffairs, New York, 2004; ID, *Smart Power*, Laterza, Bari, 2012; e da ultimo ID, *How Sharp Power Threatens Soft Power*, in *Foreignaffairs.com*, 24 gennaio 2018. Sullo *sharp power* vedi da ultimo E. TABASSO, *Lo sharp power di Pechino a caccia di credibilità*, in *il Dubbio*, 16 aprile 2020, 8.

<sup>33</sup> S. RODA, *La legittimazione degli iperpoteri: imperi moderni e impero di Roma nel dibattito storico e politologico contemporaneo*, in N. Cusumano – D. Motta (a cura di), *Xenia. Studi in onore di L. Marino*, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma, 2013, 293 ss.

<sup>34</sup> Cfr. L. DIAMOND, *Authoritarianism goes global?*, Johns Hopkins Univ. Press, 2016, E. TABASSO, *Disequilibri dinamici e geopolitiche della comunicazione*, in *Paradoxaforum.com*, 21 ottobre 2019.

<sup>35</sup> Come abbiamo già visto in parte nelle citazioni fatte, l'analisi di questi temi è approfondita in particolare negli USA, cfr. fra gli altri J.M. BALKIN, *Free speech and Hostile Environments*, in *Columbia Law Review*, 1999, vol. 99, n. 8, 2295 ss.; Y. BENKLER, *The Wealth of Networks. How social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven and London, 2006, J. DAVID, M. J. LAZER, M. A. BAUM, Y. BENKLER, A. J. BERINSKY, K. M. GREENHILL, F. MENCZER, M. J. METZGER, B. NYHAN, G. PENNYCOOK, D. ROTHSCHILD, M. SCHUDSON, S. A. SLOMAN, C. R. SUNSTEIN, E. A. THORSON, D. J. WATTS e J. L. ZITTRAIN, *The science of fake news*, in *Science*, 9 marzo 2018; L. LESSIG, *Code 2.0*, New York, 2006. Ma ormai ampia è la discussione anche in Europa alla luce anche degli interventi dell'UE già richiamati nel § 3.

<sup>36</sup> Pare, come è stato detto, che sia estremamente complesso trovare dei responsabili all'interno di *internet*, cfr. R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Vicenza 2016, 430 ss.



partecipazione (art. 3, II co., C.) ed ancora, più in generale, sui presupposti di uno Stato democratico.

La Corte costituzionale italiana ha più volte ribadito (v., ad es., [sentt. nn. 312/2003](#), [29/1996](#) e [348/1990](#)) come la libertà di manifestazione del pensiero e l'informazione siano valori essenziali per la democrazia: «L'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi (libertà di informare e diritto ad essere informati), esprime... una condizione preliminare (o, se vogliamo, un presupposto insopprimibile) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico». Tutto ciò confermato poi nell'art. 11 della Carta europea dei diritti UE che disciplina in modo connesso la libertà di espressione ed il diritto all'informazione<sup>37</sup>.

Si potrebbe dire che ormai sono solo bei principi teorici, ma non confermati e non garantiti nella situazione concreta. Sia la norma europea, sia la norma costituzionale qualificano il diritto d'informazione come principio inviolabile e quindi non può essere oggetto di limitazione in alcun modo ed i rispettivi ordinamenti devono garantirne la tutela.

D'altra parte, la cattiva informazione opera con sistemi particolarmente organizzati ed altamente finanziati, mentre non avviene altrettanto da parte dell'informazione di qualità. Si rileva in particolare che, pur essendoci «riviste scientifiche di eccellenza, canali OTP che propongono una programmazione specialistica e divulgativa di alto livello» poco sia fatto perché queste strutture riescano a «fare sistema», a collegarsi in modo tale da influire in modo incisivo sulla rete. Si è proposta quindi la costruzione di «strutture di collegamento e di valutazione della qualità delle informazioni, attivando meccanismi collettivi di *warning* e *alert*, aiutando l'utente medio a trovare i percorsi informativi giusti nel mare delle *fake* e delle *trash news*»<sup>38</sup>.

Proposte queste condivisibili ma che richiedono fondi, infrastrutture tecnologiche, formazione e governance adeguata ed una volontà politica degli Stati o meglio dell'Unione europea ad operare in questo senso.

Questa strada sembra essere quella su cui si sta indirizzando anche il fondatore di *Wikipedia*, Jimmy Wales, che ha ipotizzato la creazione di un nuovo sito *Wikitribune* che avrebbe l'obiettivo di garantire che ogni notizia pubblicata venga prima analizzata da giornalisti professionisti che ne garantiscono non solo la veridicità ma anche la verificabilità. Progetto che presuppone risorse economiche significative e che comunque affida ad un soggetto privato il controllo delle informazioni e la valutazione di quelle che possono essere considerate notizie veritiere o meno.

Più che un'iniziativa privata è quindi auspicabile un intervento istituzionale, meglio se europeo al fine di disciplinare direttamente con regolamenti europei i meccanismi che consentono a quegli algoritmi alla base di tante *fake news* di diventare invece trasparenti, condivisibili e negoziabili. In altre parole, non è opportuno lasciare alle grandi multinazionali l'auto-regolamentazione della materia, perché ne deriverebbe poi la debolezza del singolo Stato di disciplinare diversamente o comunque di poter introdurre vincoli diversi e più stringenti.

Forse non si potrà prescindere dall'uso di un algoritmo per individuare le *fake news*, accompagnato tuttavia da un controllo successivo ed eventuale. L'elemento dirimente è comunque rappresentato da come e da chi viene programmato l'algoritmo e se c'è una responsabilità non solo tecnica, ma anche politica della sua gestione, tenendo conto del contesto democratico di organizzazione dello Stato ed ancor più in un contesto europeo. Accanto ad un intervento statale è necessaria una normativa europea che imponga maggiore trasparenza sulle modalità di funzionamento e di gestione delle reti *social*, che per ora rappresentano uno degli strumenti principali d'informazione per un numero significativo di cittadini<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

<sup>38</sup> Così B. CARAVITA, *Il consenso ai tempi dei social*, in [Federalismi.it](#), 13, 2018.

<sup>39</sup> Sul punto cfr. in particolare G. PITRUZZELLA, *La libertà d'informazione nell'era di internet*, in G. PITRUZZELLA - O. POLLICINO - S. QUINTARELLI, *Parole e potere*, cit., 80. È noto poi che notizie false circolano più facilmente e raggiungono l'obiettivo di una maggiore circolazione rispetto alle notizie vere.

Quello che sicuramente emerge da quanto finora analizzato è una percezione assai ridotta da parte della maggioranza degli utenti di *internet* di rischiare di essere manipolati ed eterodiretti, anche perché l'uso che viene fatto della rete da parte del singolo è prevalentemente passivo o comunque con meccanismi automatici senza conoscenze tecniche idonee ad autodifesa delle proprie libertà<sup>40</sup>. Dall'altro, gli studi sul tema evidenziano, all'opposto, l'impotenza dei singoli individui a potersi creare delle convinzioni ed informazioni autonome, determinandosi una totale alterazione della libertà di essere informati così come l'abbiamo conosciuta fino al secolo scorso.

Ma dato che il presupposto della democrazia consiste nella possibilità del singolo individuo di poter scegliere liberamente una forza politica ed un governo che rappresenti i propri obiettivi ed ideali, dato che la democrazia si basa sulla libertà d'informazione (intesa sia come libertà d'informare, ma anche di essere informati, così come sulla libertà di cercare le informazioni), ben si percepisce come la rete rappresenti un pericolo sia per la libertà d'informazione, sia per la democrazia.

Il problema si presenta ancor più significativo nel momento in cui la partecipazione dei cittadini alle scelte d'indirizzo politico dello Stato si amplia sempre di più, attraverso la valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta (*referendum* abrogativi<sup>41</sup>, ma in particolare propositivi<sup>42</sup>). La tendenza che sembra volersi affermare di trasformare la nostra democrazia liberale, basata sul principio della rappresentanza, in una democrazia populista che affida molte scelte alla "voce del popolo"<sup>43</sup> fa sì che l'informazione corretta e libera da condizionamenti o interferenze dei soggetti decidenti sia essenziale alla stessa sopravvivenza della democrazia<sup>44</sup>. L'esperienza del *referendum* inglese sulla Brexit, il *referendum* costituzionale in Italia del 2016, e la crisi della Catalogna sono tre esempi significativi di come sicuramente un peso significativo sulle decisioni assunte è stato raggiunto anche grazie ad interventi di disinformazione nei confronti dei cittadini.

---

<sup>40</sup> D'altra parte, le reti *social* favoriscono ed accentuano le polarizzazioni di gruppo che inducono appunto i vari interlocutori ad incrementare gli estremismi e ridurre di conseguenza la comprensione delle diverse opinioni. Cfr., sul tema, C.R. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni? Dissenso politico e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2009, 17 ss.

<sup>41</sup> In Italia si sta discutendo un disegno di legge costituzionale (d.d.l. cost. Fraccaro AC. 1173-A) per la riduzione della percentuale necessaria di partecipanti per la validità del *referendum* abrogativo.

<sup>42</sup> Si ipotizza nel disegno di legge cost. A.C. 1173-A l'introduzione di un'iniziativa legislativa popolare rinforzata dalla previsione di un *referendum* qualora il testo non venga approvato dal Parlamento entro diciotto mesi dalla presentazione (ipotesi che introduce quindi un *referendum* propositivo).

D'altra parte, una particolare valorizzazione della trasparenza nell'azione della pubblica amministrazione è in atto in Italia ormai da tempo, a partire dalla l. n. 241 del 1990, passando poi dagli obblighi informativi contenuti nel d.lgs. 33 del 2013, fino al d.lgs. 97 del 2016 che ha introdotto il cd. FOIA su cui E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, 579 ss.; A. SIMONATI, *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli Enti locali)*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2016, 725 ss.; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 23/2016; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2016, 593 ss.; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 1, 2017; A. Massaro – M. Sinisi (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione dalla prevenzione alla repressione*, cit.; C. SANTACROCE, *Conquiste e arretramenti nella trasparenza amministrativa che cambia*, in *Diritto e Società*, 3, 2017, 577 ss.; A. SIMONATI, *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell'arte e prospettive future*, in *Dir. Amm. Riv. Trim.*, 2, 2018, 311 ss.; A. MOLITERNI, *La via italiana al FOIA: bilancio e prospettive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2019, 23-34.

Altro problema è poi ora rappresentato dalla sospensione dell'efficacia della normativa del FOIA durante l'emergenza sanitaria stabilito con d.l. 17 marzo 2020 n. 18, conv., con modif., nella l. 24 aprile 2020, n. 27. Sospensione che può essere giustificata solo temporaneamente e limitatamente alle ragioni contingenti, ma la normativa deve tornare operativa prima possibile, anche con riguardo a tutta l'attività posta in essere dall'amministrazione nel corso del periodo dell'emergenza.

<sup>43</sup> Secondo l'espressione di C. CROUCH, *Post-Democracy and Populism*, in *The Political Quarterly*, 2019, 124 ss.

<sup>44</sup> Si rinvia a quanto già analizzato in ordine al contenuto dei vari progetti di riforma costituzionale depositati nel corso dell'attuale legislatura, che affiancano e completano, in un disegno unitario di riforma costituzionale, l'attuale testo di riduzione dei parlamentari che sarà oggetto del prossimo *referendum*, in E. CATELANI, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 10, 2020.

Ciò non significa che si auspichi una forma di censura sui nuovi sistemi tecnologici, così come avviene nei regimi non democratici (si pensi alla censura ed alla non operatività di Facebook o Google in Cina), ma che appunto s'introducano normative più pregnanti di responsabilizzazione dei *social network* ed eventualmente anche la previsione di sanzioni là dove vi sia un'assenza d'intervento immediato dopo segnalazioni specifiche, che si attivi un'efficace regolamentazione della materia così come è stato fatto per la stampa, un tempo, e per la televisione successivamente. Il codice di autoregolamentazione, sottoscritto volontariamente da parte di alcuni *social network* e prima richiamato (§ 3), costituisce un tentativo di ridurre le cause di disinformazione, ma forse è necessario che anche i singoli Stati si attivino per porre dei limiti quantomeno quando le informazioni in rete determinino la commissione di reati, secondo il modello della legge tedesca (§ 4). Ma non basta. È necessario poi che sia attivato un meccanismo che consenta a quei cittadini raggiunti da una *fake new* di essere parimenti informati del carattere illegittimo o comunque improprio della notizia. La tecnica deve intervenire anche a tutela delle persone direttamente interessate.

Tutto ciò non esclude che le nuove tecnologie possano trovare al loro interno un antidoto alla disinformazione, attraverso la formazione di meccanismi che garantiscano il contenuto delle informazioni.

Si ipotizza ad esempio di usare il meccanismo della *Blockchain* al fine di evitare la proliferazione di notizie la cui origine non sia certificata o comunque individuabile. D'altra parte, la tecnologia *Blockchain* nasce proprio con la finalità di garantire la "fiducia" tra due soggetti che abbiano la necessità di scambiarsi un quantitativo in denaro, un bene fisico, oppure, come nel caso che ci interessa, un'informazione.

Si potrebbe, cioè prevedere l'apposizione di una firma elettronica dell'autore sul contenuto originale di una notizia o lo sviluppo dell'identità pubblica digitale al fine di tracciare la propagazione di quel contenuto con un sistema basato appunto su *Blockchain*. Senza qui entrare nel dettaglio tecnico delle modalità per garantire l'autenticità di ogni informazione e della sua provenienza, nonché sui meccanismi per la responsabilizzazione dei soggetti che inseriscono le notizie, i dati e le informazioni, vi dovrebbe essere l'adesione ad un'unica *Blockchain* del maggior numero organizzazioni fra loro indipendenti così da poter garantire la neutralità del sistema, se svolto in maniera unitaria e comunque collegata, dato che il *trust model* insito nell'intera *Blockchain* sarebbe federato dalle medesime organizzazioni.

In questo modo si potrebbe raggiungere un duplice obiettivo, da un lato si potrebbe consentire con maggiore facilità l'individuazione e la sanzionabilità dei soggetti che diffondono notizie false, dato che la *Blockchain* mantiene un registro pubblico non modificabile, che consente di ripercorrere la storia di una notizia dalla sua origine fino all'ultima condivisione o "like".

Dall'altro, poi, si creerebbe un sistema che potrebbe garantire la stessa libertà d'informazione e di essere informati. In definitiva si dovrebbe raggiungere una declinazione tecnologicamente democratica della libertà d'informazione.