



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra Diritto di Internet: Social Media e Discriminazione

La disciplina giuridica delle Fake News: tra normativa europea ed autoregolamentazione Social

Prof. Pietro Santo Leopoldo Falletta
RELATORE

Beatrice Offidani
(matr.088452)
CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

Introduzione

Cap. I “Cosa intendiamo per fake news”

1.1 Che cosa intendiamo per fake news, breve storia dei processi disinformativi

1.1.1 Quando nascono le moderne Fake News?

1.1.2 Un passo indietro, breve storia delle Fake News nel passato e nell’antichità

1.1.3 Fake News e digitale, dalle vecchie campagne di disinformazione a quelle sui Social Network

1.2 Perché crediamo alle fake news e quali sono le occasioni di guadagno

1.2.1 I bias cognitivi

1.2.2 Quanto si guadagna nelle “fabbriche dei troll”, l’Internet Research Agency

1.2.3 La ricerca dell’Università di Stanford sull’alfabetizzazione digitale

1.3 Fake News e libertà di espressione, perché una legge per contrastarne la diffusione?

1.3.1 Fake News e libertà di espressione nell’ordinamento costituzionale italiano

1.3.2 Fake News nel costituzionalismo europeo e in quello statunitense

1.3.3 L’Europa, le Fake News e il ruolo degli Internet Service Provider

Cap. II “La normativa anti-fake news a livello europeo. Limiti e opportunità del Code of Practice on Disinformation”

2.1 Il codice di condotta sulla disinformazione

2.1.1 La Comunicazione della Commissione “Tackling Disinformation: a European approach”.

2.1.2 La struttura del “Code” e i suoi punti salienti

2.1.3 Misurare e monitorare l’effettività del Codice

2.2 Limiti

2.2.1 Il Report dell’ERGA

2.2.2 I limiti nell’Assessment del 2020

2.2.3 I rischi dell’autoregolamentazione

2.3 Opportunità del provvedimento

2.3.1 Il Digital Services Act del 2020

2.3.2 Il Code of Practice on Disinformation rafforzato

Cap. III “La legislazione contro le fake news in altri Paesi europei e il tentativo italiano”

3.1 La NetzDg tedesca

3.1.1 La legge

3.1.2 I limiti e le critiche al provvedimento

3.2 La legge relativa alla lotta contro la manipolazione dell’informazione in Francia

3.2.1 La “loi relative à la lutte contre la manipulation de l’information”

3.2.2 Le critiche alla legge francese

3.3 Un tentativo italiano, il disegno di legge Gambaro e il ddl Zanda-Filippin

3.3.1 Il ddl Gambaro

3.3.2 Il ddl Zanda-Filippin

3.3.3 La raccolta firme promossa dall’ex Presidente della Camera Laura Boldrini

Cap. IV “L’infodemia: Fake News e Covid-19”

4.1 Le fake news e l’impatto sulla percezione dell’epidemia da covid-19, il concetto di “infodemia”

4.1.1 che cosa significa la parola “infodemia”

4.1.2 Come combattere l’infodemia?

4.2 Fake news e vaccini, Intervista a Roberta Villa, medico e giornalista

4.2.1. L’intervista a Roberta Villa

4.3 Un approccio data-driven per combattere la disinformazione, intervista a Fabiana Zollo, ricercatrice sulle dinamiche di informazione online dell’Università Ca’ Foscari di Venezia

4.3.1. L’intervista a Fabiana Zollo

4.4 Conclusioni

Conclusione

Abstract

Bibliografia

Sitografia

Introduzione

“Verità e potere possono viaggiare insieme solo fino a un certo punto. Prima o poi le loro strade divergono. Se volete il potere, a un certo punto dovrete iniziare a diffondere narrazioni. Se volete sapere la verità sul mondo, liberata da tutte le narrazioni, a un certo punto dovrete rinunciare al potere.”¹

Viviamo nell'epoca della post-verità. Le narrazioni sono diventate sempre più polarizzanti e divisive, frutto anche di processi sociali, politici e culturali sempre più complessi. Internet e i social Network hanno radicalmente modificato il nostro modo di approcciarci all'informazione e alla verità. Da diversi anni, ormai, il dibattito su informazioni false diffuse intenzionalmente o meno, con l'obiettivo di influenzare soprattutto la politica e le preferenze politiche dei cittadini comuni, ha assunto sempre maggiore rilevanza. Basti pensare che l'Oxford English Dictionary ha eletto la parola “post-verità” come parola dell'anno nel 2016, il Collins Dictionary ha scelto invece “fake news” come parola dell'anno 2017. La definizione data dalla Enciclopedia Treccani del termine è la seguente: “fake news ovvero locuzione inglese (lett. notizie false), entrata in uso nel primo decennio del XXI secolo per designare un'informazione in parte o del tutto non corrispondente al vero, divulgata intenzionalmente o non intenzionalmente attraverso il Web, i media o le tecnologie digitali di comunicazione, e caratterizzata da un'apparente plausibilità quest'ultima alimentata da un sistema distorto di aspettative dell'opinione pubblica e da un'amplificazione dei pregiudizi che ne sono alla base, ciò che ne agevola la condivisione e la diffusione pur in assenza di una verifica delle fonti”². Il fenomeno delle Fake News non è in realtà così moderno, ma ha radici molto antiche. La citazione che apre questo elaborato è tratta dal libro di Yuval Noah Harari “21 lezioni per il XXI secolo”, un insieme di saggi in cui il celebre pensatore e storico israeliano racconta il presente dell'umanità. Uno dei saggi del libro si concentra proprio sul fenomeno della “post-verità” ed è dalla prospettiva di Harari che si vuole partire. Egli afferma che il potere dipende, sin dall'alba dei tempi, dal sapere creare narrazioni e crederci. Come afferma Harari nel suo libro, c'è sempre un motivo dietro questa volontà dei governi o dei privati di voler creare uno scollamento tra realtà e finzione. Le finalità possono variare dalla volontà di accumulare ricchezza o dalla volontà di dividere le opinioni delle persone per conquistare potere. Di conseguenza questo fenomeno è più antico di quanto pensiamo, l'uomo è infatti da sempre assetato di ricchezza o di potere e disposto a

¹ Yuval Noah Harari, *21 lezioni per il XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2018, p. 318.

² E. Natale, G. Zaccaria, “Libertà di espressione online e Fake News”, *alla luce del Diritto Costituzionale e del Diritto Europeo*, “Iusinitinere”, 1 settembre 2020.

ricorrere ai mezzi più vili per conquistarle. In ultimo, il discorso sulle Fake News e sulle politiche e le azioni di contrasto messe in campo per combatterle è legato a doppio filo con la politica e con i presupposti per avere una società libera e democratica. Avere un giornalismo libero e un popolo che è libero di informarsi e di conoscere la verità su ciò che avviene nel mondo e sulla politica è uno dei capisaldi delle società democratiche, così come lo sono la tutela della libertà di stampa e la credibilità dell'informazione diffusa dai media, tradizionali e non. Sono dei capisaldi all'interno delle nostre costituzioni, dei diritti costituzionalmente rilevanti. Sentendo minacciati alcuni di questi diritti, istituzioni, piattaforme e società civile hanno iniziato un dibattito su questi temi che va avanti ormai da diversi anni, con lo scopo di mettere fine a questo tipo di processi. L'obiettivo di questo elaborato di tesi sarà analizzare le diverse risposte di tipo normativo che le istituzioni (come l'Europa e diversi Stati europei) hanno dato di fronte a questo fenomeno per cercare di capire se siano effettivamente efficaci contro di esso. Si inizierà facendo una ricognizione su cosa intendiamo nel 2021 per Fake News e andare a scoprire dove si nascondono le radici di questo fenomeno complesso, che è più antico di quanto crediamo. Si tenterà di spiegare come mai sempre più persone, mosse da motivazioni economiche, decidono di diventare dei veri e propri diffusori di notizie false, soprattutto in concomitanza di appuntamenti elettorali. Si cercherà di comprendere i meccanismi mentali e psicologici che si celano dietro di esse e che ci portano a crederci. Si analizzerà come esse influenzano i meccanismi della politica. Sempre secondo il già citato articolo di Zaccaria e Natale, le Fake News, come sottolineato più volte in vari documenti della Commissione Europea, sono un rischio non solo per i singoli, ma anche per i nostri sistemi democratici "che affidano al cittadino informato o disinformato che sia la scelta dei propri governanti"³. A causa dell'avvento di Internet, del digitale e dei social media il nostro mondo e le nostre società hanno subito degli enormi cambiamenti e di conseguenza anche il modo dei singoli di approcciarsi all'informazione. I processi disinformativi, che da sempre esistevano, hanno ceduto il passo alle moderne fake news.⁴ È sul Web che si vengono a creare dei gravissimi problemi di polarizzazione delle idee, perdita di credibilità delle istituzioni e dei partiti tradizionali. Nonostante siano sempre esistite e siano un fenomeno molto antico, nell'ecosistema di Internet le fake news possono avere una velocità di propagazione e produzione mai immaginata. La storia delle moderne fake news è quindi legata a doppio filo con quella di Internet e in particolare dei social media. È grazie a questi strumenti che il processo disinformativo diventa più immediato e veloce, si condivide subito qualcosa che tocca la propria emotività, in maniera spontanea e partecipata. Le

³ E. Natale, G. Zaccaria, "Libertà di espressione online e Fake News", *alla luce del Diritto Costituzionale e del Diritto Europeo*, "Iusinitinere", 1 settembre 2020.

⁴ G. Riva, *Fake News. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 34.

moderne fake news sono tornate al centro del dibattito pubblico mondiale in particolare in seguito a due eventi: le elezioni americane del 2016 che videro la vittoria di Donald Trump, nonostante molti sondaggi lo dessero come sconfitto, e il referendum per la Brexit dello stesso anno. In entrambi gli appuntamenti e le relative campagne vennero utilizzate in maniera massiccia le Fake News circolanti sui social network, per manipolare le preferenze degli elettori.

Per tentare di arginare questo fenomeno, descritto come uno dei mali del nostro tempo, l'Europa e alcuni Paesi hanno tentato di adottare dei provvedimenti legislativi. Il terreno diventa a questo punto molto delicato. Il dibattito è ancora molto aperto su come questi provvedimenti possano essere efficaci e dove finisca la tutela legislativa e inizi la censura privata e la limitazione della libertà di espressione. Vengono chiamati in causa quindi i principi costituzionali che presiedono a uno dei più importanti diritti fondamentali come la libertà di espressione. Inoltre, i diversi ordinamenti hanno anche diversi gradi di tutela della libertà di espressione. Anche la falsità può essere tutelata dall'ordinamento e ciò complica il discorso nel caso si volesse adottare un provvedimento che limiti la diffusione delle fake news. Negli Stati Uniti, ad esempio, ci sono norme che tutelano la libertà di espressione in maniera ancora più relativa che in Europa, e quindi vi sono ancora meno garanzie che ci possano proteggere dalla diffusione. Le fake sono più tollerate proprio per via del modo in cui è strutturato l'ordinamento. Da una parte troviamo chi crede che i principi costituzionali già esistenti bastino e siano adatti a fronteggiare queste problematiche, e chi invece crede che queste costituiscano delle emergenze inedite, che richiedono delle soluzioni innovative e delle leggi ad hoc. Nel secondo capitolo sarà analizzato il tentativo della commissione europea. La Commissione ha adottato nel 2018 il Codice di Condotta sulla Disinformazione. Verranno discussi i limiti e le opportunità di questo provvedimento. Infatti, un'altra domanda che ci si pone sempre più di frequente è se l'approccio di tipo auto-regolamentare perseguito fin'ora dall'Unione Europea in collaborazione con le grandi piattaforme social OTT ("Over The Top", è così che in gergo vengono chiamati i grandi colossi del Web come Facebook, Microsoft, Twitter, ecc..) sia effettivamente efficace. Nel terzo capitolo ci si soffermerà sui provvedimenti adottati da singoli Paesi, in particolare la legge NetzDg tedesca e la legge sulla fiducia e sull'affidabilità dell'informazione francese. In ultima istanza, sarà analizzato il tentativo italiano. In Italia esistono solamente due disegni di legge. Uno è il DDL 2688 del 2017 conosciuto come "Disegno di Legge Gambaro" dal nome della deputata ex Movimento 5 Stelle che lo presentò, che non si è mai tramutato in legge. Il secondo è il disegno di legge "Zanda- Filippin", anch'esso mai diventato legge. Nel quarto capitolo, si analizzerà in particolare l'impatto che la diffusione di notizie false ha avuto sulla nostra percezione dell'andamento dell'epidemia da Covid-19. Negli ultimi tempi, a

causa dell'enorme quantitativo di notizie false che si è diffuso spacciandosi per informazioni sulla pandemia da covid-19, si è iniziato a parlare di “infodemia”, ovvero, una “diffusione incontrollata di notizie ad alta pericolosità sociale”⁵. Il quarto capitolo comprende le interviste a due figure di rilievo che si misurano tutti i giorni con i temi affrontati in questo elaborato. La prima è la dottoressa Roberta Riva, medico e giornalista, che ha collaborato per anni con le pagine Salute del Corriere della Sera e con altre testate di rilievo nazionale. La seconda è Fabiana Zollo, ricercatrice sulle dinamiche di informazione online del dipartimento di Scienze Ambientali, Informatica e Statistica dell'Università Ca'Foscari di Venezia e già membro dell'Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al Covid-19 sul web e sui social network istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'aprile del 2020 con decreto del sottosegretario di Stato con delega all'Informazione e all'Editoria.

⁵ M. Musso, *Coronavirus: le fake news circolano più velocemente sui social network?*, “Wired”, 7 ottobre 2020.

Capitolo 1: Cosa intendiamo per Fake News

1.1 Che cosa intendiamo per Fake News, una breve storia dei processi disinformativi

1.1.1 Quando nascono le moderne Fake News?

Secondo il rapporto pubblicato nel 2019 dalla Commissione Europea dell’“High Level Group on Fake News and Online Disinformation” (una task force formata da esperti nel campo dei media e giornalismo, membri della società civile ed accademici, del cui lavoro si dirà meglio nel cap. 2) chiarisce che parlare di Fake News è impreciso e che sarebbe meglio far riferimento al fenomeno della disinformazione più in generale. Inoltre, la disinformazione si distingue a sua volta da un altro processo, quello di “misinformazione”. Tra i due esistono rilevanti differenze. Riprendendo la definizione della Treccani, già precedentemente citata, bisogna distinguere tra informazioni non veritiere diffuse intenzionalmente o non intenzionalmente. È qui che si colloca la differenza tra i due concetti: la misinformazione è involontaria, mentre la disinformazione è la vera e propria creazione di notizie false per raggiungere un obiettivo specifico (che sia ad esempio screditare un candidato politico o l’operato di un Paese agli occhi dell’opinione pubblica). Dare una definizione di un fenomeno così sfaccettato e complesso è molto difficile. Per quanto riguarda ciò che è il dibattito complesso e molto spesso confuso sull’argomento si annoverano vari concetti molto diversi tra loro. “È come se il termine “fake news” fosse diventato una sorta di “contenitore” dove infilare vari ambiti e problemi che in realtà sono molto differenti tra loro”, ha detto Philip di Slavo in un articolo su Wired⁶. Mancando una definizione univoca del termine, vi sono confluiti vari ambiti del problema: dalle bufale vere e proprie, agli errori giornalistici, sino ad arrivare alle teorie del complotto. Sono tutti elementi differenti che non è possibile etichettare e trattare allo stesso modo, soprattutto se si stanno facendo delle considerazioni di tipo scientifico e accademico. Mancando una definizione univoca del termine è anche difficile affrontare il discorso in maniera chiara e specifica. Il problema di dare una definizione a questo tipo di fenomeno tornerà anche più avanti, nel cap. 2, quello dedicato al Codice di Condotta sulla disinformazione dell’Unione Europea, poiché la difficoltà nel dare definizioni univoche e precise del fenomeno disinformativo sarà uno dei limiti principali che ostacoleranno l’effettiva operatività del Codice. Il tema della disinformazione ha iniziato ad acquistare una rilevanza particolare nel dibattito pubblico in seguito ad alcuni eventi politici come la Brexit del 2016, le elezioni americane che videro vincere Donald Trump ed il referendum costituzionale italiano dello stesso anno. Trump, aiutato da governi stranieri come la Russia di

⁶ P. Di Salvo, *Come farla finita con le Fake News?*, “Wired”, 13 Gennaio 2017.

Vladimir Putin, avrebbe utilizzato le piattaforme social (in particolare Facebook) in modo tale da influenzare l'elettorato e raccogliere voti per le elezioni. Secondo molti le fake news nel senso "moderno" del termine sarebbero nate proprio in quel complesso periodo, tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, a ridosso delle elezioni presidenziali statunitensi. Hillary Clinton ha più volte affermato che a determinare la sua sconfitta (quando molti sondaggi la davano in testa fino a ridosso delle elezioni) è stata, tra le altre cose, l'enorme quantità di notizie false diffusa dal Cremlino al fine di favorire il proprio candidato preferito, mettendo in atto una sofisticata campagna di disinformazione. "Several studies have shown evidence of the exposure of US citizens to social media disinformation in the period around elections"⁷. Le fake news "moderne" sono quelle specifiche campagne di disinformazione che fanno del digitale la propria forza usando Internet e i Social Network come strumento di propaganda politica. La prima è stata proprio quella messa in atto per sostenere il candidato Donald Trump, molto apprezzato dalla Russia di Vladimir Putin. È proprio in Russia che nascono le c.d. "fabbriche dei troll", di cui un esempio è la Internet Reserach Agency di San Pietroburgo che secondo il Dipartimento della Giustizia americano interferì nella campagna elettorale del 2016. I troll sono, alla stregua dei bot, dei "software realizzati "per eseguire operazioni online in modo automatico, rapido e ripetitivo, senza alcun intervento umano"⁸. I troll in particolare sono un tipo specifico di bot che agisce in maniera aggressiva e che cerca il contrasto con gli altri utenti che non condividono le sue opinioni, in modo da fomentare gli animi e disturbare la comunicazione. Lo scopo dell'IRA, in particolare nella campagna del 2016 (come spiegano in maniera molto approfondita dei reportages realizzati da giornalisti del New York Times), era quello di inondare il Web di contenuti pro-Trump, il candidato preferito dell'amministrazione Putin. I dipendenti si impegnavano giorno e notte a creare account falsi su Facebook e Twitter, redarre post per ogni tipo di social network, generare commenti aggressivi e diffamatori, promuovere pubblicità con scopi politici e addirittura utilizzare le piattaforme per organizzare dei raduni e manifestazioni dal vivo per sostenere Donald Trump. I contenuti creati una volta, venivano a mano a mano ripresi da tutte le piattaforme. Secondo più fonti la fabbrica aveva avuto un costo esorbitante ed era stata avviata dall'oligarca Yevgeny Prigozhin, molto vicino al presidente Putin⁹. Molti impiegati hanno descritto la fabbrica come un ambiente inquietante, dove tutto avveniva in maniera meccanica, come nel romanzo 1984 di George Orwell ¹⁰ "Quando sono arrivato lì mi sono subito sentito come un personaggio del libro "1984" di George Orwell- "un posto dove devi scrivere che il bianco è nero e

⁷ I. Nenadic, *Unpacking the European Approach to tackling challenges of disinformation and political manipulation*, in "Internet Policy Review", volume 8 issue 4, p.2.

⁸ Sky Tg24, *Bot, meme, troll, 4chan: cosa sono. FAQ*, "Sky Tg24", 1 marzo 2018.

⁹ Il Post, *Dentro la "fabbrica di troll" russi*, "Il Post", 20 febbraio 2018.

¹⁰ A. Troianovski, *A former Russian troll speaks: "It was like being in Orwell's world"*, "The Washington Post", 17 febbraio 2018.

il nero è bianco”¹¹, ha detto al Washington Post Marat Mindiyarov, che lavorava nel dipartimento destinato alle fake che sarebbero state diffuse in Russia.

Molti degli impiegati hanno lasciato il lavoro perché tormentati dalle conseguenze morali che svolgere un’attività di questo tipo provocava in loro, altri hanno deciso di rimanere e anzi hanno affermato che l’esperienza li ha resi più “patriottici”.

1.1.2 Un passo indietro, breve storia delle Fake nel passato e nell’antichità

Come citato in un articolo del “The New York Review”¹² possiamo trovare numerosissimi esempi di disinformazione e misinformazione a partire dall’antichità. Uno dei primi esempi è Procopio, lo storico bizantino che raccolse delle informazioni non veritiere (definite “Anecdota”) sull’imperatore Giustiniano. Un altro è la lettera falsa che lo Spartano Pausania inviò al re persiano Serse. Famosissime sono anche le “pasquinate”. Il nome deriva da quella di una statua situata a Roma (precisamente a Palazzo Orsini, ora Braschi) voluta dal cardinale Oliviero Carafa su cui dalla metà del XVI secolo in avanti apparivano epigrammi e motti satirici che colpivano i protagonisti della vita politica romana.¹³ Il primo ad incollare i propri sonetti che insultavano tutti i candidati a pontefice per l’elezione pontificia del 1522 fu Pietro Aretino. Da lì in avanti si utilizzerà il termine “Pasquinata” per definire il fare comune di diffondere notizie e insulti, spesso falsi, per screditare figure al centro del dibattito pubblico. Alle “Pasquinate” succedettero i “canards” francesi, utilizzati dal diciassettesimo secolo e per i successivi due secoli. Nell’articolo viene citato un altro picco di produzione di notizie false o semi-false, che ebbe luogo nella Londra del 18esimo secolo. Esistevano numerosissimi giornali che si occupavano di diffondere i cosiddetti “paragraphs”, stralci di gossip e chiacchiere ascoltati dai “paragraph men” nei caffè londinesi e poi scarabocchiati al volo su un foglio di carta che veniva poi portato e rivenduto alle redazioni. Si vennero così a creare intere redazioni e settimanali intorno a queste notizie scandalistiche. Possiamo trovare esempi di questo tipo anche in altri luoghi d’Europa nei secoli precedenti al nostro. Le fake news non sono quindi una novità del XXI secolo, ma ci sono delle caratteristiche che le fake moderne hanno in più rispetto a quelle del passato. Nel prossimo sotto-paragrafo ne saranno esaminate le caratteristiche.

1.1.3 Fake News e digitale, dalle vecchie campagne di disinformazione a quelle sui Social Network

¹¹ A. Troianovski, *A former Russian troll speaks: “It was like being in Orwell’s world”*, “The Washington Post”, 17 febbraio 2018.

¹² R. Darnton, *The True History of Fake News*, “The New York Review”, 13 febbraio 2017.

¹³ G. Riva, op. cit., p. 17.

Ci si potrebbe quindi chiedere se il termine fake news sia semplicemente un nuovo modo per definire questi processi di disinformazione, che da sempre esistono. A questa domanda risponde Riva¹⁴ spiegando che esse sono frutto di un processo e di dinamiche totalmente nuove, non comuni ad esempi di processi disinformativi e misinformativi del passato. Nell'antichità troviamo moltissimi esempi di falso che viene usato per accrescere il proprio potere, per screditare l'operato di qualcuno, influenzare l'esito di elezioni o generare un guadagno. Le Fake News non sono quindi un qualcosa di nuovo, ma oggi l'attenzione che dobbiamo riservare a questo fenomeno cresce, poiché i social network rendono la diffusione delle stesse molto più semplice. Inoltre, come citato da Riva nel proprio libro, l'elemento fondamentale che differenzia le Fake News moderne dalla disinformazione che da sempre esiste è "la capacità di toccare la dimensione emotiva profonda del lettore"¹⁵. Secondo Pagliaro le fake "toccano l'emotività e la rabbia montante di quello che è stato chiamato lo sciame digitale, cioè quel popolo anonimo che vive sulla rete".¹⁶ Grazie a Internet e ai Social Network, che hanno reso tutto disintermediato e fluido, si è riusciti a ridurre l'alto costo di creazione di contenuti informativi. Ora è molto più semplice, per qualsiasi persona che sia in possesso di uno smartphone, creare, scrivere, condividere un filmato contenente notizie false o inventate, non verificate. Secondo un articolo sul tema a cura di Matteo Monti, vi sarebbe una "vera lacuna normativa da riempire, poiché il problema della diffusione delle false notizie sui social networks è principalmente dovuto alla mancata regolamentazione di questo particolare new media".¹⁷

1.2 Perché crediamo alle fake news e quali sono le occasioni di guadagno

1.2.1 I bias cognitivi

Esistono vari meccanismi mentali per i quali noi crediamo alle Fake News. Le notizie false sono costruite proprio per andare a toccare le nostre emozioni stimolando una reazione psicologica quasi istantanea, il tutto amplificato dal fatto che nell'ecosistema social queste reazioni avvengono in maniera molto più istantanea e naturale per i motivi citati nel paragrafo 1. Questo è uno degli elementi che le differenzia dai processi di disinformazione più "vecchi" che sono stati menzionati in precedenza. Le fake "toccano le idee, la rabbia e l'emotività dello "sciame digitale" già citato in Pagliaro.¹⁸ Come afferma un articolo del Sole24Ore, riguardate l' "infodemia" generata dalla pandemia da Covid-19 (di cui si dirà approfonditamente nel cap. 4), è "dura la vita delle informazioni basate sulle evidenze scientifiche, che non in situazioni ottimali non abbiamo difficoltà a credere. Ma

¹⁴ G. Riva, op. cit., pp. 15-38.

¹⁵ G. Riva, op. cit., p. 18.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Monti, *Fake News e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in "MediaLaws", 1/2017, p. 84.

¹⁸ G. Riva, op. cit., p. 18.

un diluvio di informazioni tendenziose che toccano le nostre paure e parlano alla nostra parte emotiva, sono notevolmente più efficaci delle notizie suffragate da razionali circostanze oggettive. La ragione non è lontana ma nascosta nei meccanismi di funzionamento del nostro cervello, in cui la parte limbica, associata all'emotività, consuma una quantità di glucosio pari a tre volte quella consumata dalla corteccia cerebrale.”¹⁹ Esistono quindi dei veri e propri processi mentali che ci portano a credere alle fake e non bisogna stupirsi se anche persone con un alto livello di istruzione e capacità di rispondere a fenomeni complessi possono essere soggette a cadere in inganno. Questi processi vengono denominati “bias cognitivi”. Sono degli automatismi mentali errati che avvengono in maniera quasi istantanea nella nostra mente e possono essere di vari tipi. L’origine della parola “bias” viene dal provenzale “biaiais” e significa letteralmente “obliquo” oppure “inclinato”. Ci aiutano a prendere decisioni in fretta e senza sforzo, a volte sono di natura positiva e vengono denominati diversamente (le c.d. euristiche). Altre volte sono di natura negativa e ci portano a prendere decisioni in maniera errata, si basano infatti su percezione errate o deformate, “oblique” appunto²⁰. Esistono diversi tipi di bias cognitivi. Forse uno dei più diffusi è il “confirmation bias”, ovvero il processo mentale per cui una persona tenderà a valorizzare solo notizie, pareri e idee che confermano ciò di cui già è convinta e che avvalorano le sue tesi. Di conseguenza tenderà a rigettare tutte le informazioni che le contraddicono. Chi è soggetto a questo tipo di bias tenderà quindi ad ignorare e screditare tutte le evidenze che contraddicono le proprie convinzioni. Il bias di conferma è uno dei più conosciuti e su cui sono state condotte più ricerche e scritti interi libri di testo. Sono rilevanti quelle portate avanti dall’Università di Stanford²¹ dove agli studenti partecipanti, divisi in due gruppi, venivano presentate delle ricerche con dati a favore o contro la pena di morte come metodo di deterrenza dal commettere reati. Vennero presentati ai due gruppi statistiche false che confermavano la loro posizione e, a fine esperimento, entrambi i gruppi dopo aver scoperto che le statistiche erano puramente inventate ne uscirono comunque con le loro credenze rinforzate. Esiste un altro tipo di bias, individuato da Ellen Langer nel 1975, che è quello dell’illusione di controllo. È un automatismo molto comune nei manager o nei politici e consiste nel sovrastimare la nostra capacità di influenzare gli eventi esterni. Connesso a quest’ultimo, esiste un terzo tipo, che è l’eccesso di fiducia. In pratica consiste nel dare troppa fiducia alle nostre valutazioni e ai nostri giudizi, portandoci a sovrastimare la nostra capacità di giudizio e le nostre abilità. Esiste poi il tipo denominato in inglese “gambler’s fallacy”, cioè “fallacia dello scommettitore”. Si tende a ritenere che in futuro avverrà per forza un determinato evento perché in passato ne è avvenuto un altro. In ultima istanza esiste anche un “meta-bias” che

¹⁹ M. lo Conte, *Coronavirus: per l’OMS ora è allarme “infodemia”. E i social si schierano*, “Il Sole24Ore”, 2 febbraio 2020.

²⁰ A. Testa, *Bias cognitivi: cinque modi veloci per ingannarsi da soli*, “Nuovo e Utile: teorie e pratiche della creatività”, 20 ottobre 2014.

²¹ E. Kolbert, *Why facts don’t change our minds*, “The New Yorker”, 19 febbraio 2017.

racchiude tutti gli altri e consiste nel ritrovarsi in un punto cieco (“blind spot”). In pratica si ritiene di essere immuni ai bias più di chiunque altro.²² Questo è forse il più comune perché chi è soggetto ai bias in realtà tende a sovrastimare sempre la propria capacità di giudizio e ragionamento, tutto avviene quindi in maniera inconscia e automatica. La storia delle Fake è necessariamente legata a quella di Internet e dei social media. Chi condivide fake news sulle proprie pagine social lo farà in maniera spontanea. Tenderà a valorizzare ciò che tocca la propria emotività, lo farà in tempo reale, in maniera spontanea e partecipata. Le fake sfruttano emozioni che è molto difficile controllare.

1.2.2 Quanto si guadagna nelle “fabbriche dei troll”, l’Internet Research Agency

È molto semplice guadagnare grandi somme di denaro trasformandosi in veri e propri operai che si occupano di “fabbricare” fake news che lavorano in delle grandi società, spesso con sede in Russia o nei Balcani, denominate “fabbriche dei Troll”. Una giornalista del Washington Post intervistando Paul Horner, uno dei più prolifici scrittori di fake news su Facebook, gli ha chiesto quanto riuscisse a guadagnare inventando cose e mettendole su Internet. "Guadagno circa 10.000 dollari al mese da AdSense" ha dichiarato Horner²³. Il modello di business che si cela dietro è molto semplice: si guadagna dalle pubblicità che vengono da Google e Facebook e la somma aumenta se aumentano i click destinati a quella risposta. Da qui si generano le storie “*click-bait*”, che hanno titoli esagerati, spesso scritti in grassetto e che spesso non hanno un corpo dell’articolo ma solamente il titolo ed un’immagine accattivante. Servono proprio per invogliare le persone, spesso distratte e mosse solo da emozioni momentanee, a cliccare per aumentare la visibilità della pagina e della pubblicità che si trova su di essa. Una volta che il contenuto diventa virale, il traffico destinato alla pagina aumenterà sempre di più e di conseguenza anche il guadagno dello scrittore dell’articolo. Il modello di business che si cela dietro questo tipo di attività è molto semplice e permette di raggiungere guadagni impressionanti in pochissimo tempo. Gli annunci che vengono inseriti nei siti creati ad hoc dai diffusori di fake generano *revenues* man mano che il traffico si indirizza su di essi, grazie alla tecnologia pubblicitaria self-service delle grandi piattaforme OTT. Le notizie false vanno poi ad inserirsi in “*filter bubbles*”, ovvero delle vere e proprie “bolle” dove gli *user* di Internet vengono a trovarsi perché l’algoritmo, registrando storicamente i loro comportamenti, tenderà a presentare loro solamente notizie (anche non veritiere) che rafforzano le loro convinzioni. Per quanto riguarda le elezioni presidenziali statunitensi del 2016, le notizie false che riguardavano la figura di Clinton si inserivano in delle bolle conservatrici iper-partigiane e conoscevano una diffusione senza limiti all’interno delle stesse. Secondo un altro impiegato della già citata fabbrica dei Troll russa Internet

²² A. Testa, *Bias cognitivi: cinque modi veloci per ingannarsi da soli*, “Nuovo e Utile: teorie e pratiche della creatività”, 20 ottobre 2014.

²³ A. Ohlheiser, *This i show Facebook’s fake-news writers make money*, “The Washington Post”, 18 novembre 2016.

Research Agency, intervistato dal New York Times , “mi davano semplicemente soldi per scrivere (...) Ero molto più giovane e non pensavo all’aspetto morale della cosa. Semplicemente scrivevo perché amavo scrivere. Non stavo cercando di salvare il mondo.”²⁴ La stessa inchiesta rivela che, la paga settimanale destinata agli impiegati dell’IRA ammontava a \$1.400 a settimana ed era questa cifra molto alta ad avere attirato il troll, che sognava di lavorare nel marketing o nel giornalismo ma non riusciva ad accedere a questo tipo di carriere. Anche in Macedonia esistono attività di questo tipo, magari meno organizzate rispetto alle grandi “fabbriche dei troll” russe. Molti giovani macedoni, vivendo in Paesi in cui le economie sono deboli e con poche occasioni di lavoro destinate ai giovani vedono il diventare scrittori e diffusori di fake news come un modo semplice per guadagnare soldi in fretta. La maggior parte di questi post erano destinati al mercato americano, venivano creati e pubblicati ad hoc per rivolgersi agli utenti Facebook residenti negli USA. Il funzionamento è sempre quello, i creatori di fake guadagnano dalle pubblicità inserite all’interno dei siti Web che creano, più traffico e più virali diventano questi siti, maggiore sarà il guadagno. Secondo un articolo di BuzzFeed²⁵, i siti con i guadagni maggiori sono quelli nati agli albori del 2016, nell’anno 0 per le Fake News moderne, quello delle elezioni americane. Secondo un intervistato, queste persone riescono addirittura a guadagnare sui 3.000 o 6.000 dollari al giorno. In genere questi siti hanno layout molto semplici e disordinati, spesso le foto non sono coerenti con il titolo o il corpo dell’articolo che è spesso e volentieri molto scarno e pieno di link che rimandano a fonti non affidabili, a siti non verificati o semplicemente all’homepage di quotidiani e tabloid famosi senza mai rimandare a un articolo specifico.

1.2.3 La ricerca dell’Università di Stanford sull’alfabetizzazione digitale

È diventato sempre più complicato districarsi all’interno della Rete e discernere nel nuovo ecosistema informativo ciò che è vero ed affidabile e ciò che non lo è. Come riportato in un articolo dell’Internazionale²⁶, nel 2016 l’Università di Stanford ha avviato una ricerca intesa a capire quanto i nativi digitali fossero effettivamente in grado di valutare correttamente l’informazione che trovavano sui social media. I risultati sono stati sorprendenti: si è scoperto che anche gli stessi nativi digitali (che con Internet, smartphone e social network sono nati e cresciuti) hanno, si cita testualmente dall’articolo e dai risultati della ricerca, “una sconcertante incapacità di ragionare sull’informazione veicolata in rete”. I soggetti della ricerca appartenevano a diversi livelli di istruzione (scuole secondarie, università di bassa qualità e di eccellenza come la stessa Stanford). Secondo quanto emerso per loro era difficile distinguere un contenuto sponsorizzato o una pubblicità

²⁴ N. MacFarquhar, *Inside the Russian Troll Factory: Zombies and a Breakneck Pace*, “The New York Times”, 18 febbraio 2018.

²⁵ C. Silverman, *How Teens In The Balkans Are Duping Trump Supporters With Fake News*, “BuzzFeed News”, 3 novembre 2016.

²⁶ A. Testa, *Vero e falso in rete*, “Internazionale”, 12 dicembre 2016.

da una notizia autentica, erano incapaci di fare controlli incrociati tra contenuto, immagini, autori e fonti di un articolo o di riconoscere pagine verificate (cioè dotate della spunta blu) oppure no. Anche qui ritorna, come già si è enunciato in precedenza, una fruizione della rete più ludica e più immediata “Più emotiva, più superficiale, più veloce. Quindi fatalmente più acritica.”²⁷

1.3 Fake News e libertà di espressione, perché una legge per contrastarne la diffusione?

1.3.1 Fake News e libertà di espressione nell’ordinamento costituzionale italiano

Di fronte all’enorme complessità del problema si può decidere di adottare atteggiamenti e dare risposte differenti per contrastarlo, facendolo su più livelli. Un livello potrebbe essere quello del singolo cittadino/user della Rete che, mettendo in atto una serie di comportamenti individuali e dedicando una maggiore attenzione alle proprie azioni e alle proprie fonti, riesce a non cadere sotto l’influenza delle fake. Il livello macro, che comprende più tipi di approcci, è quello istituzionale. Le istituzioni, nazionali e sovranazionali, possono mettere in campo degli sforzi dal punto di vista normativo per contrastare questo fenomeno. L’obiettivo di questo elaborato sarà proprio quello di esaminare le varie risposte date fino ad oggi e cercare di capire quanto siano efficaci nella lotta alla disinformazione. Prima però bisogna fare un passo indietro. Infatti, a questo punto del discorso ci si viene a scontrare con degli argomenti molto complessi. È vero che per tutelare i nostri ordinamenti democratici i cittadini devono potersi fidare delle informazioni che vengono presentate loro e dei media, ma è anche vero che non è sempre semplice stabilire il confine tra cosa è vero e cos’è falso. Che cos’è veramente una notizia falsa? Secondo un pensiero diffuso uno Stato, approvando una legge che prevede delle sanzioni o la rimozione dei contenuti per chi diffonde notizie genericamente etichettate come “false”, sta in realtà implicitamente limitando il diritto alla libertà di espressione. A questo punto si sollevano diversi interrogativi. Quando bisogna prevedere delle limitazioni per la diffusione di una notizia? Una notizia è falsa quando il suo contenuto risulta essere derisorio, pericoloso, quando incita a compiere gesti illegali? Chi è chiamato a fare queste valutazioni sul suo contenuto? E soprattutto chi si deve occupare della rimozione di tale notizia? Lo Stato? Le piattaforme Social OTT (che comunque rimangono delle grandi multinazionali private guidate dalla logica del profitto)? Inoltre, rimuovendo da una piattaforma social una notizia falsa stiamo limitando la libertà di esprimersi di chi l’ha pubblicata e esercitando un tipo di censura? Anche la libertà di espressione è un elemento cardine dei nostri sistemi democratici, al pari di quanto lo è il diritto ad avere informazioni veritiere e il diritto ad essere cittadini bene informati. Ecco perché quando parliamo di

²⁷ A.Testa, *Vero e falso in rete*, “Internazionale”, 12 dicembre 2016.

fake news dobbiamo necessariamente fare riferimento al concetto di libertà di espressione e di informazione, tutelato con vari livelli di intensità e in maniera più o meno stringente nei diversi ordinamenti. Persino il falso, talvolta, può essere tutelato in un ordinamento costituzionale. In questo sottoparagrafo ci si concentrerà sulla concezione italiana della libertà di espressione e sulla possibilità del falso di rientrare sotto l'ombrello della libertà di informazione e più in generale della libertà di espressione. Il discorso è molto complesso. Per dare un quadro preciso del contesto normativo che presiede alla libertà di espressione bisogna fare un passo indietro e considerare la fonte al vertice della gerarchia nell'ordinamento italiano, ovvero la nostra costituzione. Essa prevede, all'art. 21, la libertà di espressione (quindi non prevede espressamente l'esistenza di una specifica libertà di informazione, che può essere ricondotta al parametro più generale della libertà di espressione). L'articolo recita:

“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.”²⁸

Il punto a questo punto diventa: in alcuni ordinamenti il falso risulta rientrare nella tutela del principio della libertà di espressione. Cosa succede nell'ordinamento italiano?

Monti afferma che il dibattito su come evitare la diffusione di notizie false e potenzialmente pericolose per la tenuta democratica del nostro sistema non era nuovo neanche ai nostri costituenti.²⁹

“Nel dibattito interno all'Assemblea Costituente, inizialmente, era stato inserito un comma (comma 5) all'art.16 (attuale art.21) che prevedeva la possibilità di un controllo della legge sulle fonti della stampa periodica al fine di evitare la diffusione di notizie false”³⁰, che come abbiamo già detto sono un fenomeno molto più antico di quanto pensiamo. Il comma 5 è stato poi rimosso, perché i costituenti erano spaventati dalla possibilità di intendere questo comma come un'autorizzazione ad esercitare la censura in maniera arbitraria da parte dei poteri pubblici, si temeva che inserendolo ci sarebbero potute essere in futuro delle svolte autoritarie. Non si voleva fornire ai futuri Governi strumenti costituzionali per la limitazione della libertà. La dottrina costituzionale italiana è però abbastanza concorde nel ritenere la diffusione delle notizie false (il c.d. “subiettivamente falso”) come non protetta sotto l'ombrello dell'art. 21. Non rientrano nella garanzia dell'art.21, “quindi la menzogna, il dolo, l'inganno, il raggirò, o la frode”³¹. La creazione e diffusione di notizie false si configura

²⁸ Art. 21 della Costituzione italiana.

²⁹ M. Monti, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in “MediaLaws”, 1/2017, p. 82.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 37.

quindi comunque quindi come non protetta dal principio di libertà di informazione e di espressione, per quanto riguarda la divulgazione di fatti di cronaca. Nel nostro ordinamento, quindi, il falso non risulta protetto sotto l'ombrello dell'art. 21. Come menzionato in Riva in Italia la creazione di Fake News è assimilabile al reato di diffamazione a mezzo stampa. La diffamazione è prevista all'articolo 595 del nostro Codice Penale³². In pratica la diffamazione consiste nell'offendere l'onore o la reputazione di qualcuno parlando a più persone nel momento in cui chi viene offeso non è presente. Gli elementi fondamentali della diffamazione sono quindi tre: l'offendere l'onore di qualcuno, il farlo rivolgendosi a più di una persona e nel momento in cui chi viene offeso non è presente. Queste tre categorie possono applicarsi alle fake news che principalmente si diffondono online? È molto difficile applicare una categorizzazione del genere a uno spazio online come potrebbe essere un social network. Ad esempio, "il reato di diffamazione è personale, per cui bisognerebbe sempre essere in grado di indicare il nome del diffamatore."³³, questo è molto difficile da fare nel momento in cui non è semplice individuare il nome di chi diffonde una fake news spesso tramite siti di cui non si conosce l'autore o profili falsi. Inoltre, risulta anche molto difficile capire il luogo da cui vengono create le fake, se esse sono state create da un server italiano non ci sono problemi e si applica la normativa nazionale. Essa non è applicabile nel momento in cui le fake sono generate da un server non presente sul territorio nazionale. Secondo Riva la strada più semplice per risolvere questo tipo di problemi sarebbe quella di individuare normative applicabili a tutti i Paesi dell'Unione Europea in maniera uniforme.

1.3.2 Fake news nel costituzionalismo europeo e in quello statunitense

Come già detto, la libertà di espressione può essere tutelata in maniera diversa nei vari ordinamenti. Quello americano, ad esempio, sembra molto più tollerante nei confronti delle notizie false perché presuppone una tutela molto ampia del principio della libertà di espressione. Diversamente accade, invece, in Europa. In questo sotto-paragrafo si esamineranno questi due diversi paradigmi e anche il modo diverso in cui essi si sono rimodulati con l'avvento del digitale nelle nostre vite e quindi nell'ecosistema informativo. Per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale americano, il diritto di parola è tutelato in maniera quasi sacra nel Primo Emendamento. Il Primo Emendamento della Costituzione Americana recita che:

³² G. Riva, op. cit., p. 140.

³³ G. Riva, op. cit., p. 141.

“Il Congresso non potrà emanare leggi per il riconoscimento di una religione o per proibirne il libero culto, o per limitare la libertà di parola o di stampa o il diritto dei cittadini di riunirsi in forma pacifica e d’inviare petizioni al governo per la riparazione dei torti subiti.”³⁴

La libertà di parola è munita di una protezione rafforzata e quasi assoluta. Bisogna soffermarsi in particolare sulla prima frase della disposizione. Il Congresso non può emanare leggi per limitare la libertà di parola o di stampa. Questa è un’affermazione dal fortissimo significato, vuole dire che “i poteri pubblici (quindi il Congresso in questo caso) non potranno mai interferire con l’esercizio della libertà di parola e di espressione, in tutte le loro possibili declinazioni”.³⁵ La Corte suprema americana tende a tutelare in maniera ampia alla libertà di espressione. Nel momento in cui però, “la diffusione di notizie false e potenzialmente pericolose interessa un numero molto ampio di individui, come può accadere grazie a Internet, la tutela deve necessariamente rimodularsi”.³⁶ Alcuni credono che in questo caso il diritto possa intervenire per reprimere quantomeno le forme più aggressive, ma la Corte Suprema ha posto dei requisiti stringenti per individuare i casi in cui questo possa essere fatto. Il rischio però aumenta nel caso in cui il mezzo attraverso cui si diffondono informazioni false risulta essere ampiamente diffusivo come succede con Internet. Anche questo diritto può riconoscere delle limitazioni, ma in circostanze assai stringenti. Uno dei primi a teorizzare le circostanze in cui la libertà di parola può subire delle limitazioni di matrice statale fu il giurista americano Justice Holmes con la sua dottrina del “clear and present danger”.³⁷ Con la dottrina del “clear and present danger” non si voleva agire in maniera negativa, ma anzi esplicitare ed evidenziare lo spazio di tutela del “free speech” elencando e descrivendo molto chiaramente lo spazio in cui esso poteva muoversi liberamente senza incorrere in limitazioni da parte dei poteri dello Stato. Un’evoluzione di questo tipo di standard di tutela è rappresentato dai tre criteri (temporale, probabilistico e finalistico-psicologico) che un atto che voglia regolare l’esercizio della libertà di parola deve rispettare, elencati nella sentenza sul caso *Branderburg v. Ohio*³⁸. Che cosa succede a questa tutela molto ampia quando si passa dal mondo degli atomi al digitale? Cosa succede quando si propagano messaggi violenti e ad ascoltare sono una grandissima e vastissima quantità di persone? Vi è un rischio maggiore legato al particolare tipo di media e al fatto che queste notizie possono potenzialmente arrivare ad una platea vastissima di persone? I requisiti definiti dalla Corte Suprema possono rimodularsi e subire un

³⁴ Primo emendamento della Costituzione americana.

³⁵ O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet*, in “Rivista di diritto dei media” 1/2018, p. 16.

³⁶ O. Pollicino, op. cit., p. 18.

³⁷ O. Pollicino, op. cit., p. 16.

³⁸ O. Pollicino, op. cit., p. 18.

allentamento? In realtà no, anche con l'avvento del digitale e il cambiamento di paradigma, gli USA si caratterizzano come il Paese che attribuisce la maggiore importanza al principio della libertà di espressione. La Corte Suprema continuerà sempre ad affermare, anche in sentenze successive, che il tentativo da parte del Governo statunitense di regolare e rimuovere dal Web contenuti ritenuti illeciti non è concorde con il Primo Emendamento. L'obiettivo della Corte Suprema americana è quindi quello di garantire sempre e comunque il "free market place of ideas". Nella concezione di molti giuristi statunitensi, infatti, la soluzione al "bad speech" non sarebbe quella della censura, ma bensì "more speech". Questa è un'affermazione ripresa poi da molti critici, anche europei, degli strumenti normativi adottati invece nel vecchio continente per arginare la diffusione delle fake news. L'obiettivo della Corte Suprema è quello di "salvaguardare l'esercizio della free speech tramite un mezzo ritenuto in grado di assicurare una straordinaria espansione del suo ambito di esercizio." (cioè Internet).³⁹ Si passerà ora ad analizzare la prospettiva adottata davanti alle fake news da parte del costituzionalismo europeo. Analizzando la prospettiva europea sulla libertà di espressione non si può prescindere dal partire dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (quindi TUE e TFUE). Di conseguenza le disposizioni contenute al suo interno sono immediatamente vincolanti per le istituzioni europee e per gli Stati membri. L'articolo 11 è quello sulla libertà di espressione e di informazione. Esso recita:

1. Ogni persona 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.*⁴⁰

Pur riconoscendo la libertà di espressione e di informazione e garantendola ad ogni persona, senza che vi sia ingerenza da parte delle autorità pubbliche, la giurisprudenza sia della Corte di Giustizia dell'Unione che della Corte di Strasburgo hanno sempre evidenziato come secondo loro la libertà di espressione debba essere soggetta a dei limiti in determinati casi. L'approccio è quindi di segno opposto rispetto a quello portato avanti dalla Corte Suprema statunitense. Le Corti europee si sono sempre mosse nel cercare di operare un bilanciamento il più equo possibile tra la libertà di espressione e di parola e altri interessi e diritti fondamentali, l'esercizio degli uni non doveva offendere gli altri. In pratica vi era una "cedevolezza del principio della libertà di espressione nel momento in cui questa

³⁹ O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in "Rivista di diritto dei media" 1/2018, p. 22.

⁴⁰ Art. 11 Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

veniva a scontrarsi con altri diritti fondamentali”.⁴¹ Negli USA invece tendeva a prevalere la concezione per cui ogni possibile limite al “free speech” doveva cedere dinnanzi alla piena e completa applicazione del Primo Emendamento. Per la giurisprudenza delle Corti europee, in breve, non è da escludere che siano necessari dei correttivi che limitino l’esercizio del free speech. Con l’avvento del digitale questo approccio da parte delle corti europee si è rafforzato. Secondo la Corte di Strasburgo le nuove tecnologie digitali rappresentano un grado di offensività maggiore rispetto a diritti ed interessi con cui la libertà di espressione e di informazione deve bilanciarsi. Il carattere di cedevolezza del principio della libertà di espressione davanti ad altri diritti fondamentali appare accentuato per ciò che riguarda Internet. Il problema ora è che le due diverse prospettive, quella europea e quella statunitense, tendono sempre più spesso a doversi scontrare poiché Internet ha abbattuto tutte le barriere alla circolazione dei contenuti. Uno stesso articolo di giornale, ad esempio, tramite la diffusione online può trovarsi sia in Europa che negli Stati Uniti e di conseguenza ricevere un diverso tipo di trattamento dei propri contenuti. Un contenuto che sembra essere conforme con la tutela della libertà di espressione degli Stati Uniti d’America potrebbe risultare illecito in un’altra giurisdizione. A quel punto “si fa presente il pericolo del “forum shopping”, ovvero della tendenza a pubblicare determinati contenuti nel Paese che presuppone il livello di tutela più ampio”.⁴² Inoltre con l’avvento delle nuove tecnologie digitali la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, a partire da Google Spain in poi, ha iniziato ad attribuire un ruolo sempre maggiore alle grandi piattaforme OTP. Era Google, nel caso di Google-Spain, che si sarebbe dovuto occupare di de-indicizzare i contenuti che diffamavano l’individuo. In pratica i gestori dei motori di ricerca avevano gli stessi obblighi nei confronti dei dati personali, uguali a quelli di chi tratta per conto proprio. Si devono però evitare derive di iper-responsabilizzazione. È giusto dare il controllo tutto agli ISP e alle piattaforme su tutti i contenuti che circolano su di esse? Le diverse giurisprudenze europee e nazionali e le diverse tradizioni giuridiche sono pressoché concordi nell’affermare che per ora questa sembra la soluzione migliore, non solo nel campo delle fake news e dell’hate speech.

1.3.3 L’Europa, le Fake News e il ruolo degli Internet Service Provider

La necessità di regolamentare questo ambito viene proprio dal fatto che le nuove tecnologie possono contribuire ad una diffusione su larghissima scala delle notizie false. Ciò avverrebbe in maniera molto più veloce e mirata, andando a colpire dei gruppi target precisi creando così delle bolle di informazione personalizzate, polarizzando il discorso pubblico e alimentando le campagne di disinformazione.

⁴¹ O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet*, in “Rivista di diritto dei media” 1/2018

⁴² O. Pollicino, op. cit., p. 23.

A chi spetta il compito di vigilare e controllare sulla diffusione delle notizie al fine di evitare la diffusione di notizie false? Allo Stato nazione e alla legge? Agli Internet Service Provider che possono operare un controllo direttamente sulle loro piattaforme? Ci si può infatti affidare alle cosiddette piattaforme OTP (Over The Top) come Google, Facebook o Microsoft?

L'Europa inizialmente, attraverso il Code of Conduct on Disinformation (uno strumento di soft law non vincolante, redatto poco dopo quello sull'hate speech) e poi la Germania e la Francia si sono mosse in questo ambito. Nel prossimo capitolo si analizzeranno quindi i limiti e le opportunità del Codice di Condotta adottato dalla Commissione, gli sviluppi che esso ha subito con le modifiche che gli sono state via via apportate fino ad arrivare al Digital Services Act. Come è possibile coniugare quindi la necessità di regolare fenomeni come quello disinformativo con la libertà di espressione, ampiamente tutelata nella nostra Costituzione, con una legge che vada a vigilare sulla diffusione delle fake news online? Secondo Ghidini e Massolo "l'approccio dovrebbe essere quello di una regolazione ispirata alla logica del servizio pubblico universale, sulla scia del sistema adottato in Inghilterra"⁴³. Anche in Monti⁴⁴ ritroviamo un'idea di questo tipo. Si riconoscono gli enormi limiti che la privatizzazione della censura ad opera dei social network potrebbe avere e di conseguenza si auspica l'utilizzo di un meccanismo misto pubblico-privato per segnalare agli utenti di essere entrati in contatto con una notizia falsa. I social network come Facebook avrebbero come compito quello di segnalare agli utenti tramite notifica di essere entrati in contatto con una notizia falsa, ma poi la verifica della veridicità spetterebbe a un organismo pubblico (come potrebbe essere l'Ordine dei Giornalisti), per evitare rischi di privatizzazione della censura. Ovviamente queste diverse posizioni e soluzioni sono ancora in discussione e il dibattito è ancora molto aperto.

⁴³ G. Ghidini, A. Massolo, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in XXXII Convegno dell'Osservatorio "Giordano Dell'Amore" sui rapporti tra diritto e economia, Milano, 5 maggio 2017.

⁴⁴ M. Monti, *Fake news e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in "MediaLaws", 1/2017, p. 89.

Capitolo 2: La normativa anti Fake News a livello europeo. Limiti e opportunità del Code of Practice on Disinformation.

2.1: Il Codice di Condotta sulla Disinformazione (the EU Code of Practice on Disinformation)

2.1.1: La Comunicazione della Commissione “Tackling Disinformation: a European approach”

Il Codice di Condotta non è una legge ma uno strumento di soft law e di auto-regolazione a cui le piattaforme firmatarie hanno volontariamente deciso di vincolarsi, sottoscrivendolo nel 2018. Per ora non si hanno quindi leggi o proposte legislative ma solamente il Codice, che non è uno strumento normativo in senso proprio. Le leggi sulla disinformazione approvate nei singoli Stati membri (come la Germania o la Francia) saranno analizzate nel capitolo successivo. Ad oggi sono stati solamente dati degli orientamenti per rafforzare il Codice alla luce del Digital Service Act del 2020, e la prima bozza del Codice rafforzato da parte dei firmatari arriverà solamente nell'autunno del 2021. Secondo quanto annunciato dalla Commissione, il codice di buone pratiche rafforzato sarà disponibile entro la fine del 2021 e verrà anche presentata una proposta legislativa (quindi vincolante) sulla trasparenza della pubblicità politica. La grande influenza che il Digital Services Act del 2020 ha avuto sul Codice di Condotta verrà approfondita nei sotto-paragrafi successivi. Il documento è stato sottoscritto il 26 Settembre 2018, come annunciò all'epoca la Commissaria europea per l'economia e la Società digitali, Maryia Gabriel. È composto da: un preambolo, scopi, un set di 15 Impegni corredati da una serie di commenti che li spiegano e si riferiscono alla Comunicazione della Commissione del 2018, misurazione e monitoraggio dell'efficacia del codice, periodo di valutazione, firmatari e entrata in vigore. Nel preambolo la Commissione si impegna a dare una definizione del termine “disinformazione” menzionando e avvalendosi del Report fornito dall'High Level Expert Group on Disinformation. I firmatari iniziali del Codice furono Facebook, Google, Twitter e Mozilla, l'associazione del Commercio che rappresenta le piattaforme online (EDIMA), e le associazioni di commercio che rappresentano l'industria pubblicitaria (ad esempio: EACA, IAB Europe, e la World Federation of Advertisers). Dall'entrata in vigore del Codice nuovi firmatari sono entrati come Microsoft (entrato nel maggio 2019) e Tik Tok (che ha firmato a giugno 2020), ma mancano ancora alcuni *players* rilevanti tra cui alcune piattaforme di messaggistica istantanea come WhatsApp e anche le associazioni francesi, ceche e polacche affiliate con EACA.⁴⁵ La decisione di elaborare un Codice del genere nasce nell'ambito degli sforzi complessivi portati avanti dalla Commissione Europea nella lotta alla disinformazione. In particolare, il Codice viene stilato proprio in seguito ad

⁴⁵ Commission staff working document, *Assesment of the Code of Practice on Disinformation- achievements and areas for further improvement*, 10 settembre 2020.

una Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 26 Aprile del 2018. Il titolo della Comunicazione è “*Tackling online disinformation: a European approach*”⁴⁶. Nella Comunicazione la prima cosa che la Commissione sottolinea è la propria preoccupazione per quanto la disinformazione sia pericolosa per la tenuta democratica della società europea, sempre più connessa e dove la maggior parte dei cittadini si informa online. Secondo il sito della Commissione Europea l’83% delle persone ritiene che la disinformazione costituisca una minaccia per la democrazia, il 63% dei giovani europei incontra notizie false più di una volta a settimana, il 51% degli europei ritiene di essere stato esposto alla disinformazione online.⁴⁷ La lotta alle Fake News è prioritaria per evitare che online si creino delle pericolosissime “*eco-chambers*” dove sarebbe molto più semplice la diffusione delle fake. La Commissione pone l’accento su come le campagne di disinformazione di massa siano un’arma potentissima in mano ad attori interni e stranieri per creare tensioni sociali e generare sfiducia nelle istituzioni nazionali e sovra nazionali. Nella Comunicazione viene spiegato come la responsabilità di proteggere i processi nazionali elettorali sia principalmente in capo alla competenza degli Stati membri, ma ci sia comunque bisogno di un approccio europeo d’insieme che possa assicurare un’azione effettiva e coordinata per proteggere l’Europa, i suoi cittadini e le sue istituzioni. Nella comunicazione viene successivamente analizzato lo spettro e le varie cause della disinformazione. Viene nominato anche qui, come sottolineato nel primo capitolo di questo elaborato, come la disinformazione moderna sia frutto di processi tecnologici, politici, sociali e culturali propri del XXI secolo. Le fake news moderne trovano più forza nei profondi cambiamenti che il digitale e la nascita dei social media hanno portato nelle nostre società, diminuendo la fiducia nei media tradizionali. Così accade che praticamente chiunque possa decidere di aprire un sito, pubblicare notizie false o pericolose e monetizzare i click che arrivavano sui propri titoli sensazionalisti semplicemente inserendo degli annunci pubblicitari. Nella Comunicazione la Commissione chiarisce quelli che saranno poi gli obiettivi principali del Codice: regolare la pubblicità a stampo politico che avviene sui social network, assicurare la trasparenza sui contenuti sponsorizzati e sulla pubblicità, stabilire delle regole chiare sull’uso e l’attività portata avanti dai bot che non va in alcun modo confusa con quella umana, aiutare gli utenti ad avere un’esperienza online che sia il più possibile informata e consapevole (ad esempio sul funzionamento dell’algoritmo e sul modo in cui le notizie vengono presentate), aumentare l’accesso di esperti di *fact-checking* e accademici ai dati delle piattaforme per analizzare meglio le dinamiche della disinformazione, il funzionamento degli

⁴⁶ Commissione europea, *Comunicazione, Tackling online disinformation: a european approach*, COM(2018) 236, 26 aprile 2018.

⁴⁷ Commissione europea, *Rafforzare il Codice di buone pratiche dell’Ue sulla disinformazione*, <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_it> (ultima consultazione: 14 settembre 2021).

algoritmi e il loro impatto dalla società. Tutti questi punti saranno poi adeguatamente nominati, analizzati e trattati all'interno delle varie sezioni del Codice, di cui si dirà nel paragrafo successivo. All'interno della Comunicazione viene già anticipata la redazione del Codice, preceduta dalla riunione di una Commissione di esperti (l'High Level Expert Group on Disinformation) che avrebbe valutato la situazione e gli interessi dei vari *stakeholders* in gioco (dalle piattaforme, ai media tradizionali, fino ad arrivare alla società civile), in modo da generare un *framework* efficace all'interno del quale mettere in campo i propri sforzi per la lotta alla disinformazione. L'output di questo forum sarebbe stato il Code of Practice on Disinformation, la cui struttura e punti rilevanti saranno affrontati nel prossimo sottoparagrafo.

2.1.2: La struttura del “Code” e i suoi punti salienti

La Commissaria europea per l'Economia e la Società digitali Gabriel annunciò con queste parole l'entrata in vigore del Codice “è la prima volta che l'industria si mette d'accordo su un insieme di norme di auto-regolazione per lottare contro la disinformazione in tutto il mondo, su base volontaria”.

⁴⁸ In questa affermazione possiamo già trovare alcune di quelle che saranno poi le caratteristiche salienti del Codice, cioè il coinvolgimento di attori economici transnazionali come le piattaforme e la volontà di questi soggetti di auto-regolamentarsi e auto-imporsi delle regole per lottare contro un fenomeno complesso come quello disinformativo. Prima di passare ad analizzare punto per punto i vari punti del “Code” (come viene spesso chiamato all'interno dei documenti che vi fanno riferimento) è bene individuare quelle che saranno le 5 aree in cui i firmatari di questo Codice si sono impegnati ad agire:

1. Interrompere le entrate pubblicitarie di determinati account e siti Web che diffondono disinformazione;
2. Aumentare la trasparenza della pubblicità politica;
3. Affrontare la questione degli account falsi e dei bot online;
4. Facilitare l'accesso a diverse fonti di informazione, migliorando la visibilità dei contenuti autorevoli, e rendere più facile la segnalazione di notizie false;
5. Consentire alla comunità di ricerca di accedere ai dati delle piattaforme per monitorare la disinformazione online attraverso modalità conformi alle norme sulla privacy. ⁴⁹

⁴⁸ Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Disinformazione online, codice di condotta per le piattaforme digitali*, 26 settembre 2018.

<<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/disinformazione-online-codice-di-condotta-per-le-piattaforme-digitali/>> (ultima consultazione: 14 settembre 2021).

⁴⁹ *Ibidem*.

Uno degli obiettivi principali è quello di prestare attenzione all'aspetto economico e commerciale della disinformazione, uno dei problemi principali sul tema. Come già spiegato nel primo capitolo, uno dei motivi principali che spinge i singoli ad aprire i propri siti o le proprie pagine social che diffondono fake news è proprio la volontà a monetizzare e la enorme possibilità di guadagno che nasce da questo tipo di attività. Per questo tra gli obiettivi e impegni principali sottoscritti dai firmatari del Codice c'è quello di aumentare il controllo sulla pubblicità e gli ads in modo da ridurre i guadagni dei siti che diffondono fake news. È questo l'obiettivo del primo pilastro del Codice (A), denominato "scrutinio del piazzamento di pubblicità". Il punto mette in evidenza il ruolo delle reti di fact-checkers facilitate e riconosciute dalla Commissione Europea per individuare e fornire dati ed informazioni aggiuntive sui *purveyors of disinformation*. Il primo degli impegni che i firmatari si impegnano a prendere è quello di mettere in atto delle policies per scoraggiare la monetizzazione tramite pubblicità e ads placement da parte dei diffusori di disinformazione. Il secondo pilastro (lettera B) si occupa della pubblicità a sfondo politico e basata su specifiche *issues*. La parola chiave di questo punto è "trasparenza". L'obiettivo dei firmatari in questo caso è di rendere il più possibile distinguibili i vari tipi di contenuto. Si vuole chiaramente rendere visibile e comprensibile il confine che c'è tra una pubblicità e quello che invece è un contenuto editoriale, una notizia o un pezzo giornalistico, qualsiasi sia il mezzo per diffonderlo. Nel caso in cui un contenuto sia *paid-for communication*, cioè una news che contiene pubblicità, esso dovrebbe essere presentato in quanto tale in maniera trasparente. Inoltre, un altro degli obiettivi è quello di rendere chiaramente riconoscibile al pubblico quella che nel documento viene chiamata "pubblicità politica" (cioè volta a sostenere o screditare un particolare candidato in concomitanza delle elezioni politiche oppure il passaggio o meno di un referendum nelle elezioni europee o nazionali). Viene poi menzionata un ulteriore tipo di pubblicità, quella *issue-based*, anche se non è molto chiara la definizione che il Codice ne dà (questa difficoltà ad inquadrare bene i concetti e a darne delle definizioni specifiche sarà uno dei limiti principali del Codice, che saranno discussi nei prossimi paragrafi). Il pilastro C è denominato "*integrity of services*". Il focus principale di questo punto riguarda l'attenzione che deve essere rivolta ad agire tempestivamente per chiudere account *fake* e limitare l'operatività dei *bot*, stabilendo delle regole affinché "la loro attività non venga confusa con l'interazione umana". L'impegno che i firmatari si sono presi riguarda quindi il mettere in atto delle policy chiare per quello che riguarda l'identità e il riconoscimento o l'uso improprio da parte dei bot dei loro servizi e rendere questo tipo di policy pubbliche e consultabili da parte dei loro utenti. Il pilastro D si intitola "*empowering consumers*" e riguarda l'attenzione rivolta agli utenti di Internet e delle varie piattaforme social. Uno dei punti centrali è quello che riguarda il fatto che le piattaforme non devono, in maniera autonoma o costrette dai governi, cancellare o impedire l'accesso a determinati contenuti solo perché si ritiene che essi siano "falsi". Questo infatti si scontrerebbe con

il principio di libertà di espressione sancito all'art. 10 della CEDU. Un altro punto focale è costituito dal modo in cui le notizie sono categorizzate (“*ranked*”), targettizzate e presentate ai lettori. In pratica dal modo in cui l'algoritmo determina l'ordine in cui le notizie vengono presentate agli user dei social network all'interno delle loro *filter bubble*. Si richiede quindi più trasparenza e un modo per rendere comprensibile al pubblico come mai stanno vedendo proprio quelle informazioni e in quel determinato ordine, soprattutto se i contenuti sono di tipo pubblicitario o politico. Questa ricerca di indicatori affidabili per la classificazione delle news deve avvenire in maniera chiara e in collaborazione con tutto l'ecosistema informativo e il contributo di esperti. L'obiettivo è quello di dare la possibilità agli *user* di avere accesso a contenuti che presentano loro una prospettiva diversa sugli argomenti del dibattito pubblico, e di non essere esposti sempre alle stesse news che alimenterebbero solo il *bias* di conferma⁵⁰. Il punto II lettera E riguarda il potenziare la comunità di ricerca (“*empowering the research community*”). Le piattaforme firmatarie, in pratica, si impegnano a fornire dati e numeri per aiutare la comunità accademica che si occupa di fare ricerca sulla Disinformazione e i network di *fact-checking* riconosciuti e facilitati dall'Unione. Ci si impegna anzi a favorire la ricerca in questi campi, organizzando una volta all'anno un evento in cui gli accademici si riuniscano in modo da incoraggiare la discussione su questi temi. Si deve sottolineare che il Codice attribuisce alle piattaforme dei grandi poteri in termini di valutazione di cosa è “vero” e cosa è “falso”. Le piattaforme, sottoscrivendo il Codice, si auto-assumono il ruolo di soggetti che hanno il potere di operare quel delicatissimo bilanciamento di cui si è parlato approfonditamente nel par. 3 del cap.1 tra libertà di espressione e diffusione di contenuti illeciti, falsi. In un altro punto del Codice viene sottolineato che proprio perché viene attribuito loro un enorme e delicatissimo potere, le Piattaforme devono essere anche molto attente a non abusarne facendosi per esempio aiutare in questo ruolo da altri soggetti come le reti di *fact-checkers*, la società civile, i governi nazionali, istituzioni editoriali e altri *stakeholders*.⁵¹ Alcuni sottolineano le proprie perplessità riguardo a questo ruolo di tipo quasi editoriale attribuito alle Piattaforme che, stando a quanto scritto nel Codice, potranno: stabilire cosa è attendibile o verosimile tramite gli “*indicators of trustworthiness*”, aumentare la visibilità di determinati contenuti ritenuti più affidabili rispetto a quelli classificati come disinformativi, proporre visioni alternative di contenuti che ritengono “falsi o non corretti. Sempre secondo il Codice le piattaforme dovranno investire in “*technological means to prioritize relevant, authentic and authoritative information*”.⁵²

⁵⁰ C.f.r. cap. 1 al par. 2.1 sui bias cognitivi.

⁵¹ F. Graziadei, *Disinformazione e piattaforme online. Riuscirà il Digital Service Act della UE a risolvere le criticità?*, “Key4biz”, 28 gennaio 2021.

⁵² *Ibidem*.

È giusto affidare a grandi soggetti privati come sono le piattaforme social dei poteri discrezionali così rilevanti in termini di quali notizie possono e non possono circolare su di esse e su come le stesse notizie possono essere classificate? Questo è un punto molto complesso che dovrà essere approfondito più avanti.

2.1.3 “Misurare e monitorare l’effettività del Codice”

La parte III si occupa di “misurare e monitorare l’effettività del Codice”. Il Codice stabilisce una serie di indicatori di performance in relazione agli impegni presi dai firmatari rilevanti (i c.d. “*Key Performance Indicators*” o “KPI”). Viene subito evidenziato il fatto che le piattaforme firmatarie si impegnano a redigere un Report annuale per quello che riguarda il loro impegno e lavoro per contrastare la disinformazione in linea con gli obiettivi stabiliti dal Codice. Il primo Report disponibile sottoscritto dalle piattaforme firmatarie del “Code” è quello redatto un anno dopo dalla firma del Codice, nel 2019. Il documento a cui fare riferimento in ultima istanza per valutare e individuare le criticità presenti all’interno del “Code” è l’Assesment della Commissione europea datato 10 settembre 2020⁵³. È stato redatto grazie alla consultazione di vari documenti redatti durante i primi 12 mesi di operatività del Codice che erano intesi a monitorare la sua attività. Tra questi troviamo: il Self-Report annuale dei Firmatari del 2019, del Monitoring Report dell’ERGA, lo studio sull’Implementazione del Codice fornito alla Commissione da un consulente indipendente (lo studio Valdani, Vicari e Associati) e del Report della Commissione sulle elezioni del Parlamento Europeo del 2019, che era uno degli appuntamenti per il quale il Codice era stato specificamente creato. Questo documento evidenzia le prime scoperte fatte dalla Commissione durante i primi 12 mesi di operatività del Codice. Il documento di Assesment, dopo aver ripreso il contesto in cui è stato sottoscritto il Codice e aver brevemente riassunto i suoi contenuti fondamentali, riprende punto per punto i 5 pilastri su cui esso si basa e va a fare un’analisi sugli sforzi messi in campo dalle piattaforme per combattere la disinformazione nei suoi vari aspetti. Si parte dal pilastro A del Codice (cioè quello che fa riferimento al controllo sull’inserimento degli annunci pubblicitari sui siti che diffondono notizie false, il modo principale attraverso il quale chi si occupa di disinformazione ha la possibilità di monetizzare e guadagnare). Secondo il report molti sforzi sono stati messi in campo dalle piattaforme per bloccare account che diffondevano pubblicità ingannevole o falsa e per bloccare i c.d. “siti di falsificazione” che monetizzavano attraverso gli annunci. Un esempio riportato all’interno dell’assesment è quello di Facebook che “a marzo e aprile 2019 ha preso provvedimenti contro oltre 600.000 annunci”.⁵⁴

⁵³Commission Staff Working Document, *Assesment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*, SWD (2020) 180 final, 10 settembre 2020.

⁵⁴ Commission Staff Working Document, *Assesment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*, SWD (2020) 180 final, 10 settembre 2020.

Si passa poi alla disamina delle *policies* messe in atto dalle piattaforme per quello che riguarda gli adempimenti dell'impegno preso al pilastro B del Codice, quello che riguarda la diffusione di pubblicità a sfondo politico. Il punto focale di questi sforzi è stato uno degli eventi elettorali a cui chi aveva fortemente voluto il Codice guardava con più apprensione, cioè le elezioni del Parlamento europeo del 2019. In occasione di queste le piattaforme hanno per la prima volta "sistemi che migliorano la trasparenza e la divulgazione al pubblico della pubblicità politica". In pratica ogni annuncio a favore o a sfavore di un determinato candidato doveva essere immediatamente etichettato come tale e doveva essere facilmente riconoscibile chi lo aveva pubblicato. Sempre secondo il pilastro B, sono state create una sorta di "biblioteche di annunci", dove era semplice per le parti interessate individuare esattamente quanti annunci a sfondo politico venivano diffusi dagli inserzionisti sulle varie piattaforme e il volume anche a livello di questo tipo di operazioni. Sempre facendo riferimento a Facebook, nell'Assesment viene riportato che "tra marzo e settembre 2019 Facebook ha pubblicato circa 444.000 annunci politici nell'UE27 per un totale di circa 35,1 milioni di euro di spesa pubblicitaria politica". Avere la contezza dell'enorme volume di denaro che questo tipo di attività ha la capacità di generare, e sapere esattamente da chi e per quale motivo è stato creato un determinato contenuto pubblicitario ha la capacità di aumentare la trasparenza di questo tipo di attività che invece in passato erano dai contorni molto più sfumati. Sempre in questo punto viene riportato che nell'ottobre 2019 Twitter ha deciso di vietare tutti gli annunci politici, un unicum rispetto a quello che accade in tutte le altre piattaforme. Vengono poi analizzati gli interventi delle piattaforme firmatari per quello che riguarda il pilastro C del Codice, quello denominato "integrità dei servizi". Secondo la valutazione fatta dall'Assesment anche in questo caso le piattaforme si sono prodigate per cercare di bloccare e prevenire la creazione di account falsi e limitare e circoscrivere l'operato di bot, troll e altre tecniche di spamming. Per farlo si sono affidate principalmente all'Intelligenza Artificiale e sono stati rimossi nei primi 12 mesi migliaia di account e pagine false o non collegate a persone, sia di Paesi appartenenti all'Unione che di Paesi terzi. Sempre facendo riferimento a Facebook, esso ha "disabilitato 2,19 miliardi di account falsi nel primo trimestre del 2019 e tra gennaio e ottobre 2019 ha rimosso circa 7.606 account, pagine e gruppi coinvolti in comportamento non autentico coordinato". Vengono poi discusse le azioni intraprese dalle piattaforme per tutelare i loro consumatori (pilastro D del Codice) per fare in modo che essi abbiano accesso ad una vasta gamma di contenuti e opinioni sullo stesso argomento di pubblico interesse oppure che abbiano accesso ad informazioni affidabili su come i contenuti vengono targettizzati, sull'ordine in cui vengono raccomandati e presentati agli utenti. Un esempio su tutti è la funzione attivata da Google News denominata "Copertura Completa". Tramite questa funzione gli utenti possono avere accesso al contesto e ad una vasta quantità di notizie sullo stesso argomento ma dalla prospettiva di testate ed

editori diversi tra loro. Molte piattaforme hanno inoltre attivato funzioni che permettono agli utenti di sapere quando stanno leggendo o condividendo una notizia che è stata classificata come “falsa” o che potrebbe contenere elementi di falsità, perché così è stato segnalato da altri utenti. Anche per quanto riguarda l’epidemia da Covid-19, sono stati creati da Facebook, Instagram o Microsoft News dei veri e propri hub o Centri di Informazione per ricevere informazioni affidabili sull’epidemia. La maggior parte degli articoli e delle informazioni pubblicate su questi centri rimandavano ad istituzioni affidabili come le autorità sanitarie pubbliche, su tutte l’OMS. In questo modo si riduceva l’accesso a contenuti falsi che minacciano la salute e l’incolumità pubblica. Per quanto riguarda il pilastro E (“empowering the research community”) le piattaforme hanno creato delle vere e proprie banche dati che permettono alle comunità di ricerca e a quelle di fact-checking di avere accesso ai dati della piattaforma. “Questi sforzi hanno consentito un controllo pubblico senza precedenti delle misure adottate dai firmatari del Codice per contrastare la disinformazione all’interno dell’UE”, riporta l’assessment.

2.2: I limiti del provvedimento

2.2.1 Il report dell’ERGA

Nell’Assesment della Commissione vengono evidenziate anche una serie di carenze emerse in sede di valutazione del codice nel 2020 e anche alla luce dei dati di monitoraggio della vasta campagna di disinformazione sul Covid19. Alcuni dei limiti che sono venuti fuori nel corso delle analisi e delle valutazioni sull’effettività del Codice di Condotta contro la disinformazione possono essere ritrovati all’interno del Report di monitoraggio presentato nel 2019 dall’ERGA (Europe Regulation Group on Audiovisual and Media Services).⁵⁵ L’ERGA è stato istituito dalla Commissione nel 2014, mette insieme rappresentanti di alto livello di corpi nazionali e indipendenti che si occupano di regolazione nell’ambito dei servizi audiovisivi. Il Report ha dimostrato che il Codice ha delle debolezze significative che devono essere risolte in modo che esso possa raggiungere effettivamente gli obiettivi per il quale è stato sottoscritto. Il primo è che c’è bisogno di “maggiore trasparenza su come i firmatari stanno implementando il codice”, la maggior parte delle informazioni provengono infatti dalle autovalutazioni, previste dal Codice stesso, che vengono fatte dalle piattaforme. Siccome in genere questi self report vengono aggregati per tutta l’Unione Europea, è difficile valutare l’impatto del Codice attraverso tutta l’Europa. In secondo luogo, sempre secondo il Report dell’ERGA, le misure del Codice sono “troppo generali in termini di contenuto e struttura”. Praticamente le piattaforme sono molto libere nello scegliere i mezzi e le procedure per portare avanti gli impegni posti dal Codice, ma poi questo crea una mancanza di uniformità tra le loro diverse definizioni di quali siano

⁵⁵ European Regulators Group for Audiovisual Media Services, *Erga Report on Disinformation: assessment on the implementation of the Code of Practice*, 4 Maggio 2020.

effettivamente i problemi e le attività da mettere in campo per risolverli. In ultima istanza, l'ERGA evidenzia che il numero dei firmatari del Codice è troppo limitato. Fino alla firma di Tik Tok, che è arrivata solo nel giugno del 2020, ad esempio, il famoso social network che sta raggiungendo una sempre maggiore popolarità e influenza soprattutto nelle fasce più giovani della popolazione, ne era escluso. Nel Report dell'ERGA viene proposto un set di raccomandazioni, basato su tre livelli di intervento, che mira a: Migliorare il monitoraggio degli impegni che già esistono e che già sono posti dal Codice, espandere il numero di questi impegni da quelli già esistenti, esplorare nuovi e più efficaci strumenti per combattere la disinformazione. Nel suo Report l'ERGA quindi mette in evidenza quanto sia importante avere un meccanismo flessibile di auto-regolamentazione, ma anche di quanto questo possa essere un'arma a doppio taglio proprio perché rende le azioni che vengono compiute dalle piattaforme e le successive valutazioni molto sfumate e poco chiare, inibendo la portata innovativa e l'importanza del Codice. Secondo l'ERGA, vista la portata della minaccia che le Fake rappresentano per le democrazie europee, si dovrebbe aumentare la velocità della risposta di contrasto passando ad un approccio di regolazione più convenzionale, come appunto una legge. Questo permetterebbe di risolvere molti problemi creati dall'attuale approccio di auto-regolazione. La domanda pertanto è questa: è necessaria una legge europea che vada a disciplinare questo tipo di attività? Secondo quanto stabilito nel Digital Services Act il Codice di Condotta rafforzato del 2021 evolverà in uno strumento di co-regolamentazione. Questo tipo di approccio, diverso da quello normativo tradizionale di "hard law", è stato utilizzato dalla Commissione soprattutto per ciò che concerne rapporti economici e contrattuali nel commercio elettronico, della responsabilità sociale e, come in questo caso, in Internet. Regolano in genere rapporti e interessi economici o sociali. L'auto-regolamentazione (come era il vecchio Codice) e la co-regolamentazione sono considerati strumenti complementari e supplementari rispetto alla regolamentazione tradizionale ("hard law") decisa da un soggetto esterno, in pratica non possono mai sostituirsi alla legge. Possiamo quindi classificarli come strumenti di "soft law", che non implicano l'assunzione di nessun obbligo giuridico vincolante tra le parti, ma rappresentano delle indicazioni importanti. Il codice è quindi una carta di intenti che le piattaforme firmatarie, le associazioni e gli altri *players* sottoscrivono, ma è privo di efficacia giuridica vincolante. La domanda che ci si pone spontaneamente è: nel qual caso la piattaforme decidessero di non rispettare gli impegni presi, cosa succederebbe loro? I loro introiti e il loro fatturato non subirebbero nessuna perdita. Va sempre tenuto a mente che queste piattaforme sono delle aziende e svolgono un compito molto diverso da quello dei media e delle altre aziende editoriali tradizionali. Si può quindi pensare che, mosse dalla logica del profitto, questo tipo di aziende, che comunque rimangono sempre spinte da motivazioni di tipo economico decidano di smettere di aderire agli impegni presi. I colossi del Web sarebbero lasciati completamente liberi di agire e ci si affiderebbe alla loro sincera e spontanea

volontà, la domanda che molti si fanno è se effettivamente lo faranno in buona fede o meno.⁵⁶ Uno dei limiti principali è quindi proprio la natura giuridica dello strumento scelto per regolare queste materie così delicate, cioè uno strumento di soft law come un codice di condotta. Il codice di condotta è una carta di intenti priva di efficacia giuridica vincolante.

2.2.2 I limiti nell'Assesement del 2020

Secondo l'Assesement i limiti del Codice possono essere raggruppati in 4 grandi categorie:

1. Applicazione inconsistente e incompleta del Codice nei diversi Stati membri e nelle piattaforme;
2. Mancanza di uniformità delle definizioni;
3. Esistenza di molti gap nella copertura degli impegni del Codice;
4. Limiti per quanto riguarda l'intrinseca natura auto-regolatrice del Codice.

L'Assesement passa ad analizzare punto per punto questi gap, evidenziandone le debolezze e i punti salienti che vanno necessariamente corretti. La maggior parte delle perplessità della Commissione riguardano il fatto che il Codice lascia molto libere le piattaforme nella scelta delle azioni da mettere in campo per combattere la disinformazione. Le definizioni su cosa effettivamente sia “pubblicità politica” e cosa invece sia “issue-based advertising” sono molto sfumate. Uno dei problemi principali è che mancano delle chiare definizioni di base condivise da tutti i firmatari del Codice e dall'Unione. Inoltre, anche le piattaforme sono lasciate molto libere nella scelta delle azioni da mettere in campo per risolvere questo tipo di problematiche e spesso i risultati non sono trasparenti, immediatamente riconoscibili, coordinati ed omogenei in ogni piattaforma. Spesso le informazioni fornite dai firmatari non sono sufficienti per stabilire che gli strumenti nuovi introdotti per limitare il diffondersi della disinformazione siano effettivamente disponibili in tutta l'Unione e in tutte le lingue. Mancano delle analisi trasparenti e sistematiche che spieghino quanto questo tipo di strumenti, come quelli per segnalare (o “flaggare”) da parte degli utenti dei contenuti che sembrano inaffidabili, stiano effettivamente contribuendo a fermare la diffusione della disinformazione. Inoltre, ogni piattaforma ha delle procedure specifiche, anche solo per le modalità attraverso le quali questi contenuti vengono “flaggati”. Anche l'ultimo dei pilastri del Codice, quello che riguarda il rafforzamento della comunità di ricerca presenta vari svantaggi. È opinione condivisa tra i vari ricercatori europei che l'accesso ai propri dati che le grandi piattaforme social è ancora molto ridotto e avviene in maniera ancora troppo sporadica e arbitraria. Questo rallenta tutto il loro lavoro di ricerca e analisi sui processi disinformativi. Un tentativo di cercare di superare queste carenze è stata l'istituzione

⁵⁶ R. Razzante, *Fake news, non basterà un Codice di Condotta*, “Huffington Post”, 10 ottobre 2018.

dell'Osservatorio europeo per i media digitali. L'EDMO, con il supporto della comunità scientifica, dovrebbe contribuire alla definizione dei requisiti necessari per consentire l'accesso a set di dati anonimi o aggregati. Un'altra problematica è quella che riguarda una definizione univoca e condivisa tra firmatari e istituzioni di ciò che significa "disinformazione". Quella che viene utilizzata nel Codice è la definizione recepita dalla Comunicazione della Commissione del 2018 che recitava: "Per disinformazione si intende un'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. Il pregiudizio pubblico include minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e a beni pubblici quali la tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza dell'UE. La disinformazione "non include gli errori di segnalazione, la satira e la parodia, o notizie e commenti chiaramente identificabili come di parte."⁵⁷ Esistono però numerosissimi esempi di disinformazione, come si è visto nel primo capitolo del presente elaborato. Si va da informazioni solo parzialmente fuorvianti, ad informazioni false diffuse non intenzionalmente, fino ad arrivare a quelle false diffuse intenzionalmente magari con l'obiettivo di influenzare determinati processi politici e democratici, disinformazione che assume la forma particolare di incitamento all'odio, ecc... Secondo la Commissione per avere una definizione più precisa del fenomeno, e quindi combatterlo meglio, andrebbero esaminate tutta una serie di concetti adiacenti a quello di "disinformazione" come viene definita nella comunicazione del 2018.

2.2.3 I rischi dell'autoregolamentazione

In ultimo, vengono nominate una serie di aree di intervento che non sono nominate nel Codice del 2018. Il rischio riguardante l'ampissima discrezionalità riservata alle piattaforme sul controllo dei contenuti che circolano su di esse viene ripreso in vari contenuti accademici. È una problematica importante, presente anche negli approcci normativi portati avanti dagli altri Stati membri singolarmente (per esempio la ritroveremo nella NetzDg tedesca), e possiamo definirla "privatizzazione della censura". In pratica, l'approccio del "Code" si inserirebbe in un trend più generale che tenderebbe a delegare alle piattaforme, dopo aver ricevuto una segnalazione dagli utenti, a rimuovere i contenuti senza necessariamente un controllo da parte dei pubblici poteri. Questo approccio è stato criticato da molti, in particolare da chi, come nel caso dell'approccio della Corte Suprema americana, ritiene che la libertà di espressione dei singoli su Internet vada protetta a tutti i costi. Molti poteri sono stati attribuiti alle piattaforme, non solo per quanto riguarda la rimozione di contenuti ritenuti "illeciti" o pericolosi, ma anche per quanto riguarda altri pilastri del Codice già approfonditi precedentemente, come il potere di chiudere account che si ritengono "fake" e non

⁵⁷ E.Natale e G.Zaccaria, "Libertà di espressione e fake news", *alla luce del diritto costituzionale e del diritto europeo*, "Iusinitinere", 1 settembre 2020.

appartenenti a persone umane oppure la decisione di favorire o meno nell'algoritmo un determinato contenuto perché ritenuto più "autentico".⁵⁸ Secondo questi critici il Codice è un buon inizio per favorire la responsabilità delle piattaforme, ma il rischio è che si vada a sfociare nella privatizzazione della censura. Per questo motivo bisognerebbe inserire questo sforzo all'interno di un approccio più ampio che vada a garantire il diritto di appellarsi alle pubbliche autorità nel caso in cui si sia in disaccordo con le decisioni prese dalle piattaforme e si vada a stabilire un sistema di monitoraggio legale per quanto riguarda queste azioni di tipo quasi "editoriale" portate avanti dalle piattaforme.

2.3: Opportunità del provvedimento

2.3.1 Il Digital Services Act del 2020

In seguito alla pubblicazione dell'Assesment del Settembre 2020, durante la crisi del Covid-19, i firmatari hanno partecipato a un programma di monitoraggio dedicato. Come già detto il programma di monitoraggio ha dato la possibilità di avere una visione di insieme su tutte le azioni messe in campo dalle piattaforme per indirizzare gli utenti verso informazioni provenienti da fonti affidabili e combattere informazioni false e fuorvianti rispetto al virus o ai vaccini. La Commissione ha presentato nel maggio 2021 una Guida per rafforzare il Codice e andare a occuparsi direttamente dei gap e dei limiti evidenziati dall'Assesment del 2020. L'obiettivo della Guida, oltre a creare un ambiente online più sicuro e trasparente, era quello di far evolvere il Codice e passare da uno strumento di auto-regolazione ad uno di co-regolamentazione. Il tutto sarebbe dovuto avvenire sotto l'ombrello del Digital Services Act del dicembre 2020, cioè la proposta di legge sui servizi digitali. L'ambiziosa proposta di cui si è molto discusso nei mesi passati riguarda un regolamento che, se approvato, andrà a cambiare le regole che disciplinano la responsabilità delle piattaforme online, anche in tema di disinformazione⁵⁹. Fino ad oggi le piattaforme dovevano sottostare solamente ad una direttiva sull'e-commerce del 2000 che le lasciava agire in un regime di libertà. Gli articoli 14 e 15 di questa direttiva infatti le lasciavano pressoché libere di responsabilità dei contenuti caricati su di esse dagli utenti fino a quando non ne venivano a conoscenza. Per colmare tutte le lacune del Codice di Condotta, su tutte la difficoltà nel gestire un approccio auto-regolamentare, ma allo stesso tempo evitare la frammentazione del mercato digitale europeo data dal fatto che vari Paesi aveva contestualmente iniziato ad adottare delle proprie leggi nazionali per contrastare la disinformazione si è pensato ad un regolamento, cioè uno strumento normativo contenente regole pronte ad entrare in vigore fin da subito per tutti e 27 i Paesi europei. I regolamenti, a differenza delle direttive, sono delle

⁵⁸ M. Monti, "The Eu Code of practice on disinformation and the risk of the privatization of censorship" in AA.VV. *Democracy and Fake News*, a cura di Serena Giusti e Elisa Piras, Routledge, Londra, 2020, p. 219.

⁵⁹ V. Tiani, *Dalle fake news all'ecommerce, cosa può cambiare con le nuove leggi europee sul digitale*, "Wired", 16 dicembre 2020.

fonti di diritto europeo direttamente applicabili negli Stati membri e che non hanno bisogno di un atto di adattamento interno. Secondo una presentazione della Commissione europea del maggio 2021, il DSA affronta la disinformazione in quattro modi chiave.⁶⁰ In primo luogo, l'approccio da auto-regolamentazione diventa di co-regolamentazione che include le parti interessate in una definizione di criteri mini di azione, in secondo luogo affrontando i contenuti illegali e i rischi sistemici. Nell'articolo 35 della Commissione le piattaforme molto grandi, quelle che raggiungono più del 10% della popolazione europea (cioè circa 45 milioni di persone), sono invitate ad emettere codici di condotta che illustrino come la piattaforma intende affrontare queste criticità. Di nuovo, nel terzo elemento, viene ripreso uno dei punti cardine del vecchio Codice di Condotta del 2018, cioè l'empowerment degli utenti per quanto riguarda la questione della trasparenza della pubblicità e del placement degli ads, considerati come amplificatori cardine della disinformazione e principali fonti di guadagno. Secondo questo punto le piattaforme sarebbero tenute a creare un archivio di inserzionisti e annunci, evidenziando i vari livelli di targeting e rendendo chiaro ai propri utenti i contenuti sponsorizzati e chi ne è l'inserzionista. Infine, la Commissione sostiene che il DSA è volto a far rispettare obblighi di "due diligence" e di gestione del rischio sulle piattaforme online. Viene creata un'autorità indipendente, nominata dagli Stati membri dell'Ue, incaricata di svolgere controlli e audit: il Coordinatore dei Servizi Digitali. Secondo il DSA, i coordinatori dei servizi digitali presenti nei vari Paesi formeranno il Consiglio europeo per i Servizi Digitali, per garantire un'applicazione coerente a livello Ue della normativa.

2.3.2 Il Code of Practice on Disinformation rafforzato

Nel Maggio del 2021, la Commissione ha presentato una serie di orientamenti per rafforzare il Codice affrontando le lacune e le carenze evidenziate nell'Assesement del 2020. Le linee guida sono state presentate dalla commissaria alla trasparenza Vera Jourova e dal commissario al mercato interno Thierry Breton. Margrethe Vestager, il commissario UE sulle questioni tecnologiche ha commentato in questo modo la presentazione dei due pacchetti di legge sul Digital Services Act e sul Digital Markets Act (un altro pacchetto su cui non si è concentrata la nostra analisi perché non riguardante la disinformazione) : "Le due proposte hanno unico scopo: garantire che noi, in quanto utenti, abbiamo accesso a un'ampia scelta di prodotti e servizi sicuri online."⁶¹ I firmatari del Codice e nuove piattaforme che vorrebbero diventarlo si sono incontrate per la prima volta l'8 Luglio del 2021 per iniziare a elaborare quello che, grazie alle linee guida fornite dalla Commissione, sarà il Codice di Condotta sulla Disinformazione rafforzato.

⁶⁰ L. Bertuzzi, *Fake news: le proposte Ue contro la disinformazione nella legge sui servizi digitali*, "EURACTIV Italia", 17 maggio 2021.

⁶¹ M. Donato, A. Polimeni, *Digital Services Act così l'Europa vuole tutelare mercato Ue e diritti degli utenti*, "Agenda Digitale", 15 dicembre 2020.

L'obiettivo è passare dall'attuale sistema di auto-regolamentazione ad una co-regolamentazione con misure di salvaguardia nella legge sui servizi digitali. Tra gli obiettivi del Codice rafforzato c'è anche quello di raggiungere altri firmatari che ancora non hanno sottoscritto il Codice (ad esempio alcuni servizi di messaggistica privata come WhatsApp ne sono ancora fuori). Si vogliono rafforzare gli impegni per conseguire gli obiettivi del Codice, creare un centro per la trasparenza (che vigilerà sull'applicazione delle politiche in materia di contrasto alle fake news) e una task force (a cui parteciperanno i firmatari, il Servizio europeo per l'azione esterna, i regolatori europei per i media audiovisivi e l'Osservatorio europeo per i media digitali) permanente per l'evoluzione e il continuo adeguamento del codice e creare delle relazioni in formati standardizzati con disaggregazioni per Stati membri, rafforzare anche il monitoraggio rendendo più chiari gli indicatori chiave di prestazione (KPI).⁶² Gli indicatori chiave di prestazione, che riguardavano il metro per la valutazione delle politiche messe in campo dalle varie piattaforme per contrastare la disinformazione, erano uno dei talloni d'Achille del Codice del 2018 e vanno adattati e resi più chiari.

Tra qualche mese, nell'autunno del 2021, i firmatari presenteranno alla Commissione l'esito del loro lavoro, cioè una prima bozza del Codice rafforzato. Entro la fine del 2021 si avrà, secondo le previsioni della Commissione, il Codice di buone pratiche rafforzato e una prima proposta legislativa sulla trasparenza della pubblicità politica.

Capitolo 3: “La legislazione contro le fake news in altri Paesi europei e il tentativo italiano”

3.1 La NetzDg tedesca

3.1.1 La legge

Nel giugno del 2017 il Bundestag tedesco ha approvato la legge varata dal governo Merkel per migliorare la tutela dei diritti sui social network. La NetzDG (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) è entrata in vigore il primo gennaio 2018. Anche la legge tedesca era stata promulgata, come il Codice di Condotta europeo, in prossimità di un appuntamento elettorale (le elezioni nazionali del Settembre 2017) ed esprimeva tutta la preoccupazione del Governo sugli effetti e il ruolo che la disinformazione avrebbe potuto avere nella campagna elettorale. Quando la legge fu presentata il suo promotore, l'allora Ministro della Giustizia tedesco Maas, dichiarò: “Non abbiamo intenzione di creare una Commissione per la verità in una società in cui si applica la libertà di espressione”.⁶³ La Germania è

⁶² Commissione europea, *Rafforzare il codice di buone pratiche dell'Ue sulla disinformazione*, <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_it> (ultimo accesso: 14 settembre 2021).

⁶³ A. Nepori, *Germania: contro le fake news e l'odio in rete multe fino a 50 milioni di euro*, “La Stampa”, 16 marzo 2017.

stata uno dei primi Stati a muoversi sotto questo punto di vista. La legge nasce, come ha dichiarato lo stesso Maas, poichè “i crimini legati all’odio sono aumentati del 300% negli ultimi anni. Molta gente abbandona esasperata i social network, perché non ne può più. Ma noi intendiamo proteggere anche la loro libertà di opinione.”⁶⁴ Il provvedimento è quindi legato a doppio filo col tema dell’hate speech e della disinformazione, anche se nessuno dei due termini viene mai nominato citato nel testo di legge. La NetzDG prevede 3 articoli. Il par. 1 del primo articolo riguarda l’ambito di applicazione. Viene subito chiarito che i destinatari del provvedimento sono i social network, che permettono agli utenti di entrare in contatto tra loro, pubblicare e condividere qualsiasi tipo di contenuto. Vengono quindi escluse dall’ambito di applicazione del provvedimento tutte le piattaforme come i giornali online, che invece offrono prodotti editoriali e a cui appartiene la responsabilità di ciò che si può trovare su di esse. Un altro requisito è che il social network in questione abbia almeno 2 milioni di utenti registrati in Germania. Per definire che cosa sia un “contenuto illecito” si fa riferimento a 22 diverse disposizioni specifiche del Codice Penale tedesco. Tra queste possiamo ritrovare “incitamento pubblico a commettere crimini”, “incitamento all’odio”, “diffamazione di persone o religioni”, “diffamazione intenzionale”, ecc... Nel par. 2, denominato “obbligo di resocontare”, viene specificato che i social network a cui si applica il provvedimento che abbiano ricevuto dai propri utenti più di 100 segnalazioni di contenuti illeciti sui propri canali durante l’anno sono tenuti a redigere semestralmente un rapporto che comprenda varie informazioni sulle azioni da loro intraprese per il contrasto alla diffusione di contenuti illeciti e sulla gestione delle segnalazioni degli stessi. Il rapporto va poi pubblicato sull’homepage del social network e sulla Gazzetta Federale. La “gestione dei reclami riguardanti contenuti illeciti”⁶⁵ ritorna anche nel comma 3, che riguarda nello specifico questo argomento. Il comma evidenzia che il gestore del social network deve garantire una gestione delle segnalazioni che sia “efficace” e “trasparente”⁶⁶, in particolare vengono analizzate le tempistiche per la rimozione o il blocco dei contenuti. Si distingue tra contenuti “manifestatamente illeciti” e contenuti “illeciti”. Secondo la legge il social ha 24 ore di tempo per rimuovere o bloccare il contenuto “manifestatamente illecito” che gli sia stato segnalato da un utente. Il tempo si allunga a 7 giorni per i contenuti illeciti. Ci sono però delle eccezioni per cui il termine standard di sette giorni può essere superato ad esempio se il social decida di mantenere il contenuto come prova oppure se si

⁶⁴ C. Magnani, *Libertà di informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 4/2019, p. 13.

⁶⁵ G. Giannone Codiglione, *Legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network*, in *Medialaws*, 1/2017, p. 185-190.

⁶⁶ G. Giannone Codiglione, *Legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network*, in *Medialaws*, 1/2017, p. 185-190.

rivolga e rimetta la decisione ad un organo di regolamentazione. Il par. 3 prevede che la gestione della procedura di rimozione e blocco e delle segnalazioni sia controllata e gestita dal management del social con controlli mensili. Successivamente la legge riprende la definizione di “organo di regolamentazione”. Esso consiste in un organismo indipendente che possa garantire e avere mezzi adeguati per una valutazione entro 7 giorni, , assicuri “l’indipendenza e la capacità tecnica delle proprie risorse”, abbia delle procedure precise per quanto riguarda la durata e lo scopo della valutazione e sia accreditato da un’ autorità amministrativa definita al comma 4 della stessa legge.⁶⁷ L’ autorità di autoregolamentazione è un network privato, finanziato dalle stesse piattaforme che non sono quindi le uniche a dover fare una valutazione di liceità sui contenuti, ma sono aiutati da questi specifici organismi. La stessa autorità amministrativa può revocare l’accreditamento all’organismo di autoregolamentazione oppure inibire la capacità del social di rivolgersi allo stesso. Infine, il par. 4, forse il più importante del provvedimento, riguarda le sanzioni di tipo amministrativo previste dalla NetzDG che non prevede invece sanzioni di natura penale. Le ammende previste dal provvedimento, in base alla violazione compiuta, vanno dai cinquecento mila ai cinque milioni di euro⁶⁸. Sono delle cifre esorbitanti e le sanzioni si applicano anche se il fatto non viene compiuto all’interno della Repubblica Federale tedesca. Può essere sanzionato chi non rispetti i tempi di pubblicazione o non pubblichi il rapporto sulle segnalazioni degli utenti, chi non agisca tempestivamente per la rimozione o il blocco di contenuti illeciti rispettando i tempi stabiliti nei commi precedenti, chi non assicuri una procedura chiara e trasparente di rimozione o la procedura di gestione delle segnalazioni degli utenti, ecc.. Nel comma 4 viene anche chiarito chi è l’ autorità amministrativa nominata nei commi precedenti, cioè l’Ufficio federale di Giustizia. Il par. 5 prevede che sia nominata una persona a ricevere notifiche e segnalazioni dalla Repubblica Federale tedesca, ovvero “un rappresentante nazionale contro cui avviare procedure di sanzione”⁶⁹. L’ articolo due prevede le modifiche introdotte dalla NtezDG alla legge sulle telecomunicazioni (Telemediengesetz) per introdurre norme che la rendano conforme all’entrata in vigore della NetzDG. Il par. 6, invece, prevede alcune disposizioni transitorie tra cui il fatto che “l’obbligo della presentazione della prima relazione sulla gestione dei reclami si riferisca al primo semestre del 2018”⁷⁰. Infine, l’ articolo 3 prevede che la legge sarebbe entrata in vigore a partire dal 1 ottobre 2017. La disposizione prevede inoltre un rinvio a due direttive della Comunità europea a cui bisogna sempre fare riferimento quando ci si muove nell’ambito della

⁶⁷ G. Giannone Codiglion, *Legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network*, in *Medialaws*, 1/2017, p. 185-190.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ A. Nepori, *Germania: contro le fake news e l’odio in rete multe fino a 50 milioni di euro*, “La Stampa”, 16 marzo 2017

⁷⁰ Servizio studi del Senato, Ufficio di ricerche sulla legislazione comparata, *La legge tedesca per il miglioramento dell’applicazione delle norme sulle reti sociali*, nota breve n. 188, ottobre 2017.

regolazione dell'operato piattaforme OTP e della responsabilità degli ISP. La prima è la direttiva sull'e-commerce nel mercato interno del 2000, già citata nel cap. 2. Questa direttiva è stata per anni il punto di riferimento per valutare la responsabilità giuridica degli ISP nell'ambito del loro operato, anche quando visti i veloci avanzamenti tecnologici dell'ultimo decennio era ormai diventata obsoleta. Gli articoli 14 e 15 della direttiva sono quelli da considerare in questo caso, stabiliscono che il social non debba essere considerato responsabile per i contenuti che vengono pubblicati sulle sue piattaforme dagli users. Si fa poi riferimento alla Direttiva del 2010 sui media audiovisivi. La legge inoltre prevede che denunciatori e user dei social debbano essere informati riguardo a qualsiasi azione venga intrapresa riguardo ai contenuti segnalati.

3.1.2 I limiti e le critiche al provvedimento

Secondo i critici il limite maggiore riguarda sicuramente il fatto che, a causa delle ingenti multe previste e della brevità prevista per il periodo di blocco o rimozione dei contenuti illeciti, le piattaforme tendano a rimuovere nel dubbio i contenuti solamente sospettati di illiceità senza fare controlli adeguati. In pratica i social, per evitare di incorrere in sanzioni, potrebbero tendere ad avere un'iper-reazione ed a cancellare in continuazione contenuti senza pensarci troppo. Questo per i critici danneggia e limita la libertà di espressione e la libertà di stampa. C'è da ricordare che gli unici contenuti soggetti a obbligo di rimozione sono, però, quelli che configurano un reato penale. Anche in questo caso ritorna il tema dell'autoregolamentazione e della privatizzazione della censura, la legge infatti prevede che, in seguito alla segnalazione, siano i social network a farsi arbitri sulla natura e la rimozione o meno dei contenuti segnalati. Per i critici è impensabile dare questo enorme potere in mano a delle aziende private, estendendone la responsabilità legale. La maggior parte dei critici considerano la legge come non compatibile con la Costituzione tedesca.

Una delle critiche più pesanti è venuta dallo Special Rapporteur delle Nazioni Unite per quanto riguarda la promozione e protezione della libertà di opinione ed espressione, David Kaye. Secondo Kaye la legge avrebbe provocato serie preoccupazioni per quanto riguarda la limitazione della libertà di espressione e il diritto alla privacy online⁷¹. I dubbi dell'Alto Rappresentante riguardano infatti anche la questione della raccolta e dell'immagazzinamento dei dati degli user i cui contenuti vengono segnalati e che possono essere accessibili senza l'autorizzazione preventiva di un potere⁷². Per Kaye la valutazione di legittimità del contenuto, inoltre, dovrebbe spettare ad un organismo indipendente

⁷¹ Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *OL DEU 1/2017*, 1 giugno 2017. < <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL-DEU-1-2017.pdf> > (ultimo accesso: 14 settembre 2021).

⁷² *Ibidem*.

(non quindi al social network stesso), libero da condizionamenti di qualsiasi tipo (siano essi economici, politici, ecc...) ⁷³. Insomma, secondo la maggior parte dei critici il problema è che la legge potrebbe, attribuendo un enorme responsabilità ai provider, andare a limitare enormemente l'esercizio della libertà di espressione online. Un altro problema è quello che riguarda la privatizzazione della censura, in quanto il potere di fare una valutazione sulla validità dei contenuti che transitano su di esse spetta alle piattaforme social, secondo quanto stabilito dalla legge. Il problema principale della legge tedesca sarebbe, come menzionato in Mazziotti di Celso ⁷⁴, il fatto che non subordina la rimozione di un contenuto alla decisione di autorità (ad esempio un'autorità giudiziaria), ma dà questo potere direttamente alla piattaforma social. Inoltre, oltre a scaricare una responsabilità enorme sulla piattaforma, la legge non "prevede alcun rimedio giudiziario a favore di chi voglia contestare la rimozione invocando la propria libertà di espressione." ⁷⁵ Inoltre, i critici sottolineano come la legge sia stata oggetto di lode da parte di molti governi autoritari (tra cui quello malese, russo, turco o pakistano) che prendevano la legge a modello per giustificare la loro volontà di rafforzare la censura online. In pratica la responsabilità sta ai moderatori di contenuti delle varie aziende social. La segnalazione del contenuto illecito invece spetta agli utenti, che però sono il soggetto meno tutelato in tutta questa storia. Infatti essi si limitano a segnalare ma poi non hanno la possibilità di "comunicare coi moderatori" o "di verificare la correttezza del processo dall'inizio alla fine". ⁷⁶ La legge è stata più volte accusata di non essere conforme al diritto internazionale, al diritto europeo e alla costituzione tedesca. La paura è che i social rimuovano a prescindere tutti i contenuti che potrebbero risultare problematici (non essendoci nessun particolare limite all'azione di rimozione), lasciando solo quelli mainstream e che non hanno sollevato particolari dibattiti. La legge è inoltre stata accusata di aver permesso allo Stato di interferire troppo con il discorso pubblico.

3.2 La legge relativa alla lotta contro la manipolazione dell'informazione in Francia

3.2.1 La "loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information"

La legge "relative à la lutte contre la manipulation de l'information" ⁷⁷ (tradotta in italiano la legge "relativa alla lotta contro la manipolazione dell'informazione") è stata approvata dall'Assemblea

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ A. Mazziotti di Celso, *Dal Primo Emendamento al bavaglio malese. Fake news, libertà di espressione e il rovesciamento delle categorie politiche tradizionali*, in "MediaLaws", 3/2018

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ J. Franchi, *NetzDG e censura globale: lo strano destino del Network Enforcement Act tedesco*, "Umanesimo Digitale", 28 novembre 2020.

⁷⁷ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&categorieLien=id>> (ultimo accesso: 14 settembre 2021).

Nazionale nel novembre del 2018 e promulgata in seguito dopo aver superato una valutazione di costituzionalità. Inizialmente erano stati proposti due atti distinti, da parte del partito del presidente Emmanuel Macron *La République en Marche*, che però erano stati molto criticati e rigettati per ben due volte al Senato prima di raggiungere l'approvazione. La legge mirava a proteggere l'elettorato francese dalle influenze di attori stranieri che avrebbero potuto manipolare le informazioni durante i periodi elettorali. Più che a punire gli attori della disinformazione e misinformazione si tentava quindi di evitare la sua diffusione tramite i social network o i media tradizionali e ci si concentrava in particolare sui tre mesi che precedono un'elezione. All'articolo 1 del Titolo I della legge troviamo subito infatti delle disposizioni che emendano il Codice Elettorale francese, per far capire che il focus principale del provvedimento erano i periodi elettorali. Le disposizioni di cui all'articolo 1 prevedono degli obblighi di trasparenza per le piattaforme e procedure di emergenza per poter rimuovere le informazioni false. L'articolo 1 stabilisce che nei tre mesi precedenti ad un'elezione, chiunque (candidato, gruppo politico, partito o membro della società civile) possa fare richiesta al potere giudiziario di esaminare determinati contenuti ritenuti "notizie false". Il giudice prende poi una decisione giudiziaria entro 48 ore, che può ordinare alla piattaforma di rimuovere il contenuto in questione.⁷⁸ Per stabilire che cosa sia esattamente una notizia falsa si prevede un test in tre parti. Il giudice identificherà una notizia come falsa se: 1) la notizia è manifestamente falsa, 2) se è distribuita in maniera massiccia e tramite mezzi artificiali, e 3) il suo scopo è di interferire con l'ordine pubblico o la trasparenza del processo elettorale.⁷⁹ La legge prevede, inoltre, degli obblighi di trasparenza per le piattaforme che si impegnano a redigere un registro messo a disposizione del pubblico per via elettronica.⁸⁰ Nel registro vanno elencate informazioni che riguardano i compensi e le aziende che pagano le piattaforme per la promozione di determinati contenuti informativi durante il periodo elettorale riguardo temi di interesse generale. La legge prevede che la mancata osservanza di questi obblighi di trasparenza può essere punita con la reclusione della durata di un anno o con una sanzione che può arrivare fino a 75000 euro.⁸¹ Al Titolo II la legge modifica alcuni articoli della legge sulla libertà di comunicazione del 1986⁸², in particolare prevedendo dei nuovi poteri per il *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, l'autorità francese per la regolazione dei servizi audiovisivi. Il titolo III

⁷⁸ Loi n° 2018-1202, Art. 1 (1).

⁷⁹ G. de Gregorio, R. Radu, *Counter-disinformation around the World: comparing state actions*, in Annual GigaNet Symposium, Berlino, 25 November 2019, p. 9.

⁸⁰ G. de Gregorio, R. Radu, *Counter-disinformation around the World: comparing state actions*, in Annual GigaNet Symposium, Berlino, 25 November 2019, p. 9.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Loi n° 2018-1202, Title II.

della legge è quello che prevede invece doveri di cooperazione per le piattaforme online. In particolare, si invitano le piattaforme a creare un sistema che permetta agli utenti di segnalare le informazioni false che potrebbero turbare l'ordine pubblico o alterare l'equità delle elezioni, in particolare quando provengono da contenuti promossi da terzi⁸³. Le misure che devono essere messe in campo dalle piattaforme riguardano molti aspetti: dalla necessità di rendere trasparenti i propri algoritmi, alla lotta agli account che diffondono massicciamente notizie false, fino ad arrivare all'informazione all'utente per quanto riguarda la natura, l'origine e la diffusione dei contenuti.⁸⁴ Quest'ultima disposizione in particolare rientra nell'ombrello più ampio della media literacy e dell'alfabetizzazione digitale, affrontate in maniera più specifica nel titolo successivo del provvedimento. Le misure messe in campo in questo senso dalle piattaforme sono rese pubbliche tramite una dichiarazione che le stesse devono rendere ogni anno al *Conseil supérieur audiovisuel*, che pubblica una revisione periodica per quanto riguarda l'efficacia di tali azioni messe in campo dai Provider.⁸⁵ Anche nella legge francese, come accadeva per la NetzDG, le piattaforme devono designare un proprio rappresentante legale in Francia che si occupa di esercitare la funzione di sportello per le disposizioni previste dalla legge.⁸⁶

3.2.2 Le critiche alla legge francese

Anche la legge francese è stata accusata di essere anticostituzionale. Si sono schierati a suo sfavore sia esponenti di partiti di destra che di sinistra, mentre il partito di centro del Presidente Macron si batteva per la sua difesa. I critici accusavano il provvedimento di voler creare una sorta di “polizia del pensiero”, di istituire una forma di censura e minacciare la libertà di espressione.⁸⁷ Macron si era battuto in prima persona per l'approvazione della legge, ritenuta da lui necessaria per “proteggere la democrazia”, dopo essere stato vittima di continui attacchi di campagne disinformative online organizzate dai suoi avversari durante la campagna elettorale del 2017 che portò alla sua elezione.⁸⁸ Durante la campagna “Marine Le Pen e il suo partito, ma anche altri partiti, hanno contribuito a diffondere voci folli sul conto di Emmanuel Macron, sulla sua supposta omosessualità (*fake news*), sui suoi conti bancari all'estero (*fake news*), sui suoi legami con gli islamisti (*fake news*) ecc.”⁸⁹ Grazie all'approvazione della legge i partiti politici e i candidati politici si potranno appellare ad un giudice per fermare la diffusione di “informazioni false” durante i tre mesi precedenti ad un'elezione

⁸³ Loi n° 2018-1202, Title III.

⁸⁴ Loi n° 2018-1202, Title III.

⁸⁵ Loi n° 2018-1202, Title III.

⁸⁶ Loi n° 2018-1202, Title III.

⁸⁷ A. Chrisafis, *French MPs criticize 'hasty and ineffective' fake news law*, “The Guardian”, 8 giugno 2018.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ F. Martel *Prefazione* in F. Nicodemo, *Disinformazione*, Marsilio, Venezia, 2017, p.8.

politica. Si trova nella legge francese, accanto all'enorme responsabilità a capo delle piattaforme e degli ISP che ha generato numerose critiche, il ruolo del giudice nella valutazione di liceità dei contenuti (che invece non viene valorizzato nella NetzDG tedesca). Un'altra particolarità della legge francese è anche il potere d'intervento riservato al *Conseil supérieur de l'audiovisuel* che può ordinare la sospensione della diffusione di un servizio televisivo controllato da uno Stato straniero o sotto la sua influenza di quello Stato se diffonde deliberatamente delle informazioni false per alterare la trasparenza dell'elezione. Alcuni deputati di sinistra hanno affermato che "le informazioni false erano già state represses dalla legge sulla stampa del 1881" e si sono schierati contro l'enorme potere di censura affidato al *Conseil*.⁹⁰

3.3 Un tentativo italiano, il disegno di legge Gambaro e il ddl Zanda-Filippin

3.3.1 Il ddl Gambaro

Anche in Italia esistono dei precedenti per quanto riguarda la volontà di disciplinare dal punto di vista normativo la lotta alle fake news e alla disinformazione più in generale. Il primo documento che sarà analizzato è il disegno di legge n.2688. Proposto durante la XVII legislatura, è stato presentato al Senato il 7 febbraio del 2017 dalla senatrice Adele Gambaro del gruppo Ala-Scelta Civica ed ex-Movimento 5 Stelle. Il 28 febbraio 2017 è stato affidato per l'esame alle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia, ma non è mai stato oggetto di discussione. L'Italia è stata tra i primi Stati Ue a tentare la via della regolamentazione normativa. Il titolo esatto del ddl è "Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica". L'obiettivo era quello di dare un seguito alla risoluzione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa "I media online e il giornalismo: sfide e responsabilità". La diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose che possano turbare l'ordine pubblico è già sanzionata dall'art 656 del nostro Codice Penale. Il disegno di legge si muove nella direzione di modifica dell'articolo appena citato e di un altro articolo del nostro Codice Penale, il 265, visto che "entrambe le fattispecie puniscono la diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose"⁹¹. Il Disegno di legge Gambaro prevede, al suo articolo 1 comma 1, l'introduzione nel Codice Penale dell'art. 656-bis. L'articolo prevede la punizione di chiunque pubblici o diffonda, mediante piattaforma informatiche (quindi social network, blog o siti che non appartengano a piattaforme editoriali e quindi non siano espressione di giornalismo online), "notizie false, esagerate o tendenziose che riguardino dati o fatti manifestamente infondati o falsi"⁹². L'ammenda prevista per il soggetto informatico arriva fino a 5.000 euro. All'articolo 2 del Disegno di legge si introduce invece

⁹⁰ Le Huffington Post avec AFP, *La loi contre le "fake news" adoptée par l'Assemblée nationale*, "Huffington Post", 10 ottobre 2018.

⁹¹ M. Fumo, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, in "MediaLaws", 1/2018

⁹² Art. 1 d.d.l. S. 2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

un altro articolo nel Codice Penale, il 265-bis. Il nuovo articolo prevede che “ai fini della tutela del singolo e della collettività, chiunque si renda responsabile di campagne d’odio contro individui o di campagne volte a minare il processo democratico, anche a fini politici, è punito con la reclusione non inferiore a due anni e con l’ammenda fino a euro 10.000”⁹³ Il disegno di legge Gambaro inoltre stabilisce, all’articolo 3, che tutti i nuovi siti o blog che inizino la loro attività online debbano, dall’approvazione della legge in poi, notificare l’inizio delle loro attività tramite Posta Elettronica Certificata al Tribunale. Sembrerebbe una sorta di “registrazione” simile a quella richiesta alle piattaforme editoriali vere e proprie come i giornali⁹⁴. La misura prevista all’articolo 3 risponderebbe ad un bisogno di trasparenza e aiuterebbe a risalire chi pubblica contenuti illeciti sulle piattaforme elettroniche. Le pene previste dal testo di legge sono durissime e, oltre alle salate multe, si menziona anche la possibilità di detenzione non inferiore a 12 mesi nel qual caso le notizie false rechino “pubblico allarme o nocimento agli interessi pubblici”. La maggior parte degli esperti di diritto, commentatori e giornalisti fanno una valutazione molto negativa della proposta di legge. All’articolo 4 infatti il d.d.l. Gambaro prevede lo strumento della “rettifica” che qui viene però presentato erroneamente. In pratica il disegno di legge prevede l’obbligo per i gestori delle piattaforme di dare la possibilità a chi diffonde e pubblica notizie false di pubblicare sull’homepage della piattaforma una propria dichiarazione o rettifica.⁹⁵ Anche qui ritorna il problema della privatizzazione della censura, infatti, come avviene per la NetzDG tedesca, anche in questo caso spetta alla Internet Platform il compito di valutare la veridicità delle informazioni e la rimozione dei contenuti. Secondo Monti “la misura di costruzione dell’ennesimo strumento penale (si fa riferimento alle modifiche apportate agli articoli 656 e 265) sarebbe risultata sproporzionata rispetto alle finalità perseguite con una serie di problematiche in relazione alla valutazione di pericolo online”⁹⁶. L’obiettivo dell’articolo 4 è quello di “riconoscere un diritto di replica o via di ricorso equivalente che consenta la veloce rettifica di un’informazione erronea o lesiva pubblicata online”⁹⁷. All’articolo 5 della proposta di legge viene menzionata la responsabilità in capo all’ *Internet Service Provider* di rimuovere nel caso pervenga la richiesta da parte degli user di rimuovere contenuti diffamatori o dati e informazioni trattati in violazione della normativa vigente.⁹⁸ I commi successivi dell’articolo 5 (2 e 3) prevedono la possibilità di rivolgersi al giudice (comma 2) e viene esteso il diritto di richiesta agli eredi (comma

⁹³ Art. 2 d.d.l. S. 2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

⁹⁴ Art. 3 d.d.l. S.2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

⁹⁵ Art. 4 d.d.l. S.2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

⁹⁶ M. Monti, *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2018.

⁹⁷ Relazione di accompagnamento d.d.l. S. 2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

⁹⁸ Art. 5 d.d.l. S.2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

3)⁹⁹. L'articolo 5 è quindi dedicato al c.d. "diritto all'oblio" su cui si è riaperto il dibattito negli ultimi anni a partire dalla già citata sentenza Google Spain (sentenza C-131/12 del 2014) in cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si era pronunciata a favore della rimozione dal motore di ricerca (in questo caso Google) di dati personali sensibili di un cittadino che l'interessato non riteneva giustificata in relazione al trascorrere del tempo.¹⁰⁰ L'articolo 6 della legge contiene invece indirizzi per migliorare la già citata *media literacy*, cioè l'alfabetizzazione digitale, soprattutto per le giovani generazioni. L'articolo apporta delle modifiche alla legge n.107 del 2015, per intenderci quella nota come "Buona Scuola". L'intento è quello di fare una corretta formazione e sensibilizzazione nelle scuole per aumentare la consapevolezza dei cittadini fin dalla giovane età e aiutarli ad approcciarsi in modo critico all'informazione. Nell'articolo 7 ritroviamo il concetto di responsabilità delle piattaforme OTP. L'obbligo stabilito nell'articolo è quello per le piattaforme di effettuare una costante operazione di monitoraggio sui contenuti che transitano su di loro. nel momento in cui un utente segnali (ancora una volta il meccanismo su cui gira l'articolo sta nelle segnalazioni da parte degli *user*) un contenuto o un commento contenente frasi offensive o informazioni non veritiere, il social network ha l'obiettivo di rimuovere quello stesso contenuto. Ancora la responsabilità delle piattaforme in termini di rimozione e blocco dei contenuti, come avveniva nella NetzDG e nella legge francese sulla disinformazione. Nel caso in cui la rimozione non avvenga, il gestore della piattaforma viene accusato di violare quell'articolo 656-bis introdotto nell'articolo 1 della stessa proposta di legge. La proposta si conclude con l'articolo 8. Esso attribuisce il potere alla Commissione di Vigilanza Rai di vigilare per l'appunto sulle versioni online delle emittenti di servizio pubblico, sottolineando come le stesse dovrebbero sfruttare al meglio la propria presenza online ma anche dare prova ed esempio di essere attenti alle sfide e alle insidie che questa presenza rappresenta. Il limite principale è che i concetti richiamati nel testo di legge come quello di "notizia falsa" o "tendenziosa" fino ad arrivare a quella che mina "l'interesse pubblico" sono ancora una volta molto sfumati e di difficile definizione. Chi stabilisce il grado di falsità della notizia? Chi stabilisce quando questa danneggia l' "interesse pubblico" o "mina i processi democratici"? Chi stabilisce il confine tra bufale intese come satira e notizie false potenzialmente pericolose per la tenuta democratica della nostra società? In teoria una valutazione di questo tipo spetterebbe al potere giudiziario, che però viene escluso dal poter fare una valutazione di questo tipo sia in questa proposta che nella NetzDg tedesca. In conclusione, il d.d.l. parte da buone premesse, quella volontà di "normare ciò che è diffuso e non ha regole"¹⁰¹ per dirla con le parole della sua promotrice, quella volontà di mettere ordine nel complesso eco-sistema informativo online dove le fake news si diffondono sempre più velocemente,

⁹⁹ Art. 5 d.d.l. S.2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

¹⁰⁰ B. Saetta, *Diritto all'oblio tra Corte Europea e Google*, "Bruno Saetta Internet e diritto", 19 maggio 2014.

¹⁰¹ *Fake news, ddl bipartisan contro chi diffonde bufale dannose sul Web*, "Il Sole24Ore", 15 febbraio 2017.

ma secondo la maggior parte degli esperti non propone il tipo di strumenti giusto per affrontare problemi del genere.

3.3.2: Il ddl Zanda-Filippin

Il titolo originale del decreto è “Norme Generali in materia di Social Network e per il contrasto della diffusione su Internet di contenuti illeciti e delle fake news”. Probabilmente, a causa del fatto che la legislatura era quasi terminata, il testo non è mai stato esaminato in Commissione né discusso in aula. Il testo del disegno di legge muove dalle stesse premesse del ddl Gambaro, in particolare con l’obiettivo di combattere contro le notizie false in ambito politico. A differenza del ddl n. 2688, però, non introduce una specifica fattispecie di reato di diffusione di notizie false online (come faceva il ddl Gambaro, introducendo l’art 656-bis e 256-bis nel Codice Penale) ma si limita a richiamare delle disposizioni già presenti nel nostro Codice Penale ma che riguardano reati diversi e sono legati solo in maniera laterale alle fake news.¹⁰² Tra i tanti articoli citati troviamo: quello di pornografia minorile (600-ter c.p.), diffamazione (art. 595 c.p.), stalking (612-bis c.p.), frode informatica (art 640-ter c.p.), associazione di stampo mafioso (416-bis c.p.), falsificazione alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche (617-ter c.p.), ecc...¹⁰³ La differenziazione che si opera è quindi quella tra delitti contro la persona e delitti contro la Repubblica. Entrambi sono ritenuti pericolosi e si vuole limitare la pubblicazione e circolazione di contenuti che li configurino. L’impianto del ddl è molto più simile a quello della NetzDG tedesca di quanto non lo sia quello del ddl Gambaro, anche se le due proposte partono da premesse simili. Il ddl prevede, all’articolo 7, l’obbligo in capo alla piattaforma privata di rimuovere in seguito alla segnalazione da parte degli utenti i contenuti illeciti (quindi quelli che violano i reati menzionati precedentemente). L’articolo 3 della proposte prevede che potrebbero occuparsi della valutazione di liceità (insieme alle piattaforme) anche degli specifici “organismi di regolamentazione”, nominati dai social e approvati dal Ministero dello sviluppo economico e da quello della Giustizia. Le tempistiche per la rimozione dei contenuti sono le stesse previste dalla legge tedesca: si prevedono 24 ore per i contenuti “manifestamente illeciti” e 7 giorni o 3 giorni per gli altri. Una novità rispetto alla NetzDG è il fatto che la proposta prevede l’intervento del potere giudiziario. Secondo l’articolo 6 del ddl anche un PM può procedere, al pari degli utenti, alla segnalazione in seguito al controllo dei social e dopo aver rintracciato reati contro la Repubblica. Se la rimozione è richiesta dal PM, il tempo per rimuovere o bloccare il contenuto si accorcia a 48 ore. Le sanzioni previste, secondo l’articolo 7, arrivano fino a 5 milioni di euro di ammenda. Il ddl Zanda-Filippin ricalca la proposta di legge tedesca anche per

¹⁰² M. Monti, *La proposta del ddl Zanda-Filippin sul contrasto alle fake news sui social network: profili problematici*, “Diritti Comparati, comparare i diritti fondamentali in Europa”, 7 dicembre 2017.

¹⁰³ *Ibidem*.

quanto riguarda la pubblicazione del report. Stando al decreto, infatti, le piattaforme sono tenute a pubblicare semestralmente un report sulla propria home page che descriva e assicuri la trasparenza sulle procedure di segnalazione dei contenuti illeciti e sulle azioni portate avanti dal *provider* in questo senso.

3.3.3: La raccolta firme promossa dall'ex presidente della Camera Laura Boldrini

Vale la pena presentare un'altra iniziativa portata avanti durante la XVII legislatura, durante lo stesso periodo in cui si scrivevano le due proposte di legge appena descritte. L'allora Presidente della Camera Laura Boldrini decise di portare avanti la lotta alle fake news e alla disinformazione passando per una raccolta firme, dal titolo "BastaBufale". La Boldrini dichiarò al tempo, in un'intervista rilasciata a BuzzFeed, che troppo spesso il diffondersi di notizie false sfocia nella diffamazione e nell'odio online, di cui molte volte la stessa ex Presidente della Camera dei Deputati è stata bersaglio¹⁰⁴. Molto spesso, infatti, le fake news vengono diffuse nell'ecosistema informativo con lo specifico obiettivo di screditare un avversario. Secondo la Boldrini questo non fa altro che inquinare il dibattito pubblico e distorcere il modo in cui il consenso si forma. Insieme all'allora Ministro per l'istruzione Valeria Fedeli si sono mosse per portare l'alfabetizzazione nelle scuole, con un progetto che coinvolse circa quattro milioni di ragazze e ragazzi, come dichiarato dalla stessa Boldrini a Repubblica¹⁰⁵. L'appello della Boldrini arrivò proprio negli stessi giorni in cui il ddl Gambaro fu presentato al Senato. Anche la Boldrini si aggiunse al coro di critiche dei ddl sulle fake news che si è esaminato in questo paragrafo, ritenendo la campagna uno strumento più adeguato che potesse coinvolgere piattaforme, istituzioni e società civile.

Capitolo 4: L'infodemia: Fake News e Covid-19

4.1 Le fake news e l'impatto sulla percezione dell'epidemia da Covid-19, il concetto di "infodemia"

4.1.1 Che cosa significa la parola "infodemia"

Il fenomeno disinformativo e misinformativo si è mostrato con tutta la sua forza, efficacia e pericolosità negli ultimi due anni, caratterizzati dallo scoppio della pandemia. Il 15 febbraio 2020,

¹⁰⁴ A. Nardelli, *The president of Italy's Chamber of Deputies is launching a campaign against fake news*, "BuzzFeed News", 8 febbraio 2017.

¹⁰⁵ A. Longo, *Fake news, Boldrini: "Gocce di veleno che corrodono la democrazia"*, "La Repubblica", 1 dicembre 2017.

durante la Munich Safety Conference, il direttore generale dell'OMS (l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nell'ambito sanitario) ha dichiarato che all'epoca non si stava affrontando solo una pandemia, ma un'"infodemia". Il termine "infodemia" fa riferimento ai "pericoli creati dai fenomeni misinformativi e disinformativi durante la gestione delle epidemie, che potrebbero addirittura accelerare il processo epidemico frammentando la risposta sociale".¹⁰⁶ Ci si riferisce all'enorme volume di informazioni che apparivano durante l'emergenza pandemica e alla velocità con cui lo facevano, oltre ovviamente al fatto che parte di queste potesse essere sbagliata o non totalmente verificata. Si fa riferimento in particolare a questo enorme volume di informazione, proveniente da fonti diverse tra loro. Il termine "infodemiologia" è stato coniato dal professor Gunter Eysenbach nel 2002 in un editoriale sull'*American Journal of Medicine*.¹⁰⁷ Egli è l'editor del *Journal of Medical Research* che si vanta di essere il pioniere in questo tipo di ricerche. Sempre secondo Eysenbach la tendenza a avere delle esplosioni di misinformazione è vecchia quasi quanto la rete stessa. Secondo Eysenbach è difficile in medicina stabilire esattamente cosa è vero e cosa è falso, infatti spesso non basta avere uno studio scientifico su un determinato argomento, ma tale studio deve essere confermato e rivisto dalla comunità scientifica nella sua totalità per risultare attendibile. In un suo recente articolo egli scrive che "the quality of health information is an elusive concept, as in medicine, the truth is not always easy to determine"¹⁰⁸.

4.1.2 Come combattere l'infodemia?

Secondo Eysenbach la promessa da parte di istituzioni nazionali e sovranazionali di combattere l'"infodemia" tramite la diffusione di fatti dimostrabili ed esatti è molto vaga in quanto molto spesso in situazioni come queste è difficile dimostrare cosa esattamente sia un "fatto". Pensiamo alle battute iniziali della pandemia, quando c'erano informazioni vaghe sull'utilizzo delle mascherine, dei guanti o su esattamente quali medicine andassero utilizzate per trattare l'infezione da Covid. Molto spesso anche grandi scienziati, epidemiologi, virologi e persone che ritenevamo competenti davano informazioni contrastanti perché effettivamente erano stati fatti troppi pochi studi e avevamo poche prove o evidenze che potessero dimostrare una cosa piuttosto che un'altra. Nel suo articolo Eysenbach cita inoltre i quattro pilastri per gestire il pericolo infodemico. Il primo consiste nel "facilitare la traduzione della conoscenza accurata", il secondo "ridefinizione della conoscenza, filtraggio e fact checking", il terzo è "costruire l'alfabetizzazione digitale per quanto riguarda la

¹⁰⁶ M. Cinelli, W. Quattrociochi, A. Galeazzi, et al. *The COVID-19 social media infodemic*. *Sci Rep* 10, 16598, 6 ottobre 2020.

¹⁰⁷ C. Zielinski, *Infodemics and infodemiology: a short history, a long future*, *Pan American Journal of Public Health*, 45/2021

¹⁰⁸ G. Eysenbach, *How to fight an Infodemic: the four pillars of infodemic management*, *Journal of Medical Internet Research*, 2020 vol. 22 iss. 6, p.2.

salute”, il quarto è “monitorare l’infodemiologia, infoveillance e la risposta sociale”¹⁰⁹. Parlando di “infodemia” bisogna fare riferimento non soltanto alla diffusione di fake news, argomento centrale di questo elaborato, ma anche alla gestione a livello istituzionale della comunicazione crisi. Molte istituzioni pubbliche si sono mosse in questo campo cercando l’aiuto di esperti di informazione, dati e comunicazione scientifica. Si è arricchito il lavoro di ricerca presentato in questo elaborato grazie al contributo di due voci di rilievo che appartengono ad esperte che con questi temi si misurano quotidianamente, già da prima dello scoppio della pandemia. In questo capitolo sono stati infatti inseriti i contributi di Roberta Villa e Fabiana Zollo. Roberta Villa è giornalista, laureata in Medicina e Chirurgia, ed ha collaborato per più di vent’anni con le pagine Salute del Corriere della Sera ed altre testate di rilievo nazionale. Da anni si impegna sui temi della corretta comunicazione e informazione in ambito medico e sanitario. Fabiana Zollo è invece una ricercatrice sulle dinamiche di informazione online del dipartimento di Scienze Ambientali, Informatica e Statistica dell’Università Ca’ Foscari di Venezia. La dottoressa Zollo fa parte della Task Force dell’AGCOM sul tema della disinformazione online istituita durante l’emergenza Covid-19. Entrambe queste professioniste sono state membro dell’“Unità di Monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al Covid-19 sul Web e sui social network”, istituita nell’aprile del 2020 dall’allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega in materia di informazione ed editoria, Andrea Martella. Le interviste riguardano principalmente le modalità di lavoro e le soluzioni al problema della disinformazione in ambito sanitario avanzate all’interno dell’Unità di Monitoraggio, ma anche più in generale l’opinione di queste due esperte sul tema della disinformazione in generale e sulle soluzioni normative avanzate dalle istituzioni di cui si è ampiamente detto nei capitoli precedenti.

4.2 Fake News e vaccini, intervista a Roberta Villa medico e giornalista

4.2.1 L’intervista a Roberta Villa

Che cosa significa la parola “infodemia”? Quali sono stati gli errori di comunicazione che più hanno avuto un impatto nella nostra gestione della crisi?

La parola “infodemia” è stata usata dall’Oms con riferimento alla pandemia, lo stesso accade con le notizie rispetto al contagio. Non è una parola nuova, esisteva da anni ed era nota a molti professionisti. È un concetto che non riguarda la qualità dell’informazione ma la quantità. Per capirlo dobbiamo

¹⁰⁹ G. Eysenbach, *How to fight an Infodemic: the four pillars of infodemic management*, Journal of Medical Internet Research, 2020 vol. 22 iss. 6, pp. 3- 4.

immaginare l'informazione come una curva. Fino a un certo punto abbiamo una carenza informativa che è un problema, poi la curva si stabilizza e si raggiunge un livello ottimale fino ad arrivare all'eccesso di informazioni, non necessariamente false o sbagliate. Il bombardamento è tale che comunque crea confusione e disorientamento nel pubblico. Il tema quantitativo viene prima del tema qualitativo, ma comunque c'è un problema di qualità della comunicazione in una situazione di crisi come questa. Il metodo dovrebbe rispondere alla comunicazione in caso di crisi (“*crisis communication*”). In altri paesi c'è sempre stata una comunicazione istituzionale valida, da noi in Italia è stata una cosa che è mancata. Bisognava individuare una singola voce o più voci che fossero il punto di riferimento per tutti, invece nel nostro Paese molte persone si sentivano in diritto di dare la propria opinione. Ognuno ha avuto la possibilità di dire la sua: dai singoli componenti del Cts, ai virologi, ai Ministri e portavoce, fino ad arrivare agli immunologi. Spesso queste figure, malgrado la posizione di rilievo che occupano, dicevano cose confuse e in contrasto tra loro. Tutti hanno rimarcato, sottolineato, sfumano i dati e i fatti disponibili spesso facendolo con una finalità politica. Io sono stata membro di una task force richiesta dal sottosegretario Martella con delega all'editoria che aveva coinvolto anche la Prof. Zollo. La prima cosa che abbiamo tenuto a sottolineare era che, prima ancora di parlare di fake news, era indispensabile che ci fosse un portale pubblico aperto dove fossero raccolte tutte le info che venivano dai singoli Ministeri. La difesa delle singole parrocchie impedisce di avere un sito di informazione sul coronavirus. Ad oggi non abbiamo un sito dove verificare quanto è vero o falso. La comunicazione dell'incertezza è una delle cose più difficili della comunicazione della scienza in generale. La scienza per definizione si basa sulle domande, non si può avere una visione dogmatica di essa. Il pubblico non riesce a distinguere la differenza tra le diverse fonti. Non è un singolo studio che può dare una prova. Il problema è quindi l'incapacità di dire “questo lo sappiamo invece questo non lo conosciamo ancora”. Questo tipo di atteggiamento contribuisce a creare confusione. L'elemento fondamentale in questa situazione è che la fiducia e l'autorevolezza delle fonti istituzionali viene meno. I cittadini non riescono a distinguere fonti che sono affidabili da quelle che lo sono meno. L'incertezza è il tema fondamentale che bisogna affrontare per parlare di “infodemia” e questo si intreccia anche con il tema della complessità. La pandemia non è una crisi che riguarda solo un aspetto della società. Quello che abbiamo sbagliato è che la comunicazione sulla pandemia in Italia è stata portata avanti da varie professioni con diverse competenze. un virologo non sa nulla di sanità pubblica ad esempio. La questione non è stata affrontata in maniera multidisciplinare come avrebbe dovuto essere. La complessità che va anche al di là della medicina, la pandemia riguarda tutta la società. Nel Comitato Tecnico Scientifico dovrebbero esserci ad esempio, oltre agli esperti di sanità pubblica, anche sociologi e psicologi sociali.

Pensa che i social network oltre ad essere un mezzo in cui le fake possono propagarsi in maniera molto più veloce possono anche essere usati in senso opposto come un potente mezzo per diffondere informazioni affidabili? Crede che la comunità scientifica dovrebbe sfruttare di più le opportunità offerte da questo mezzo?

I social sono semplicemente un acceleratore. Non sono né un acceleratore né al positivo né al negativo, così come i libri e la televisione possono avere temi e argomenti diversi, a volte errati, illegali o immorali. I social non sono altro che un mezzo e la loro criminalizzazione come fonte di diffusione di fake è molto grave. Questo ha reso restie molte istituzioni e mondo della scienza ad approcciarsi, invece di conoscerli ed utilizzarli. Col tempo questo tipo di atteggiamento è cambiato ed ora, per esempio, il Ministero della Salute ha profilo Telegram e un profilo Instagram. Inoltre in passato i social venivano usati riportando in integralmente i comunicati stampa che venivano diramati dai vari Ministeri, senza pensare ad una rielaborazione del contenuto per adattare il comunicato a quel particolare tipo di media. Non è possibile riportare su Instagram un comunicato di pagine e pagine destinato ad un giornale, senza fare degli aggiustamenti. La forza dei social è la possibilità di avere un dialogo e un confronto. Il loro meccanismo prevede l'ascolto prima del parlare. Io in prima persona leggo moltissime domande che arrivano tramite messaggi alle mie pagine social e mi premuro nel rispondere agli utenti. Tendo a spiegare ciò che la maggior parte della gente che mi scrive nei Direct o in risposta alle mie *stories* su Instagram. Tendo inoltre a differenziare, il modo in cui utilizzo e pubblico contenuti su Facebook è diverso da quello che uso su Instagram o Tik Tok. È fondamentale infatti saper utilizzare i diversi mezzi e i social. Non posso fare lo stesso tipo di lavoro che faccio per la stampa. Al giorno d'oggi è fondamentale capire che tutti si informano tramite social e che il fatto di non esserci significa lasciar spazio alla disinformazione, ma non perché è colpa del mezzo stesso. La mia impressione è che durante questa crisi molti mezzi teoricamente autorevoli come i quotidiani o i telegiornali molto spesso hanno raccolto e diffuso fake news e fatto disinformazione. Sui social c'è sicuramente tantissima disinformazione, ma per il fatto che il loro accesso è libero ha permesso a tante persone che non potevano avere spazio in TV di dare informazioni corrette e farlo con cognizione di causa.

Che opinione ha delle soluzioni avanzate a livello normativo da istituzioni nazionali e sovranazionali per arginare il processo disinformativo?

Alla luce di tutto quello che abbiamo vissuto in questi anni, degli studi che sono stati fatti dai gruppi di lavoro e dalle task force, io credo che qualunque forma di censura, blocco o selezione delle informazioni sia assolutamente controproducente. Non è bloccando contenuti o sospendendo account che si ottiene un risultato. Quindi io sono assolutamente contraria. In Cina, ad esempio, se non ci fosse stata la censura sui contenuti ad etichettare come fake news la serie di polmoniti a Wuhan forse

avremmo individuato prima la pandemia. All'inizio dell'emergenza io stessa, che sono stata membro dell'unità di monitoraggio del Governo sulla disinformazione da Covid-19, sono stata segnalata su Facebook per dei post che avevo pubblicato sull'argomento. Distinguere nella massa enorme di comunicazione ciò che è vero da ciò che è falso è difficile anche per chi è competente. Con questo tipo di leggi si rischia di bloccare non solo la buona informazione ma anche il fatto che ci siano dibattiti su temi aperti. La scienza è un tema aperto, non un dogma. Personalmente preferisco una fonte di disinformazione in più controbilanciata da uno sforzo per immettere nel sistema fonti di buona informazione. Tra le soluzioni messe in campo finora dalle singole piattaforme trovo utili ad esempio il fatto che su Twitter, quando sto per condividere un articolo senza averlo letto, lui me lo ricordi per mettermi in guardia dal farlo solo avendo letto il titolo e di conseguenza mi metta in guardia dai bias. Sono invece contraria ai blocchi. Va bene la segnalazione di fonti affidabili o continuare a invitare le persone a segnalare i contenuti inaffidabili. Restano i reati, se una persona diffonde una notizia che riguarda un reato per cui potrebbe essere perseguito (come istigazione alla violenza), allora in quel caso la giustizia deve agire e va bene il blocco del contenuto. Credo molto di più, ed è anche il lavoro che abbiamo fatto nell'Unità di monitoraggio, nell'impegno a responsabilizzare i singoli *user* e cittadini. Mi auguro una maggiore alfabetizzazione digitale, ma anche un'alfabetizzazione statistica per quanto riguarda il campo dell'informazione sanitaria, che coinvolga i cittadini.

Crede che le fake news che si diffondono in ambito sanitario abbiano delle diverse dinamiche di diffusione rispetto a quelle in ambito politico, ad esempio?

Le dinamiche di diffusione dipendono da qual è la componente emotiva della notizia, politica o sanitaria che sia. Questo vale sia se parlo di una cura miracolosa contro il Covid-19 o il cancro, o che arriverà un numero enorme di immigrati dall'Afghanistan. Tutto ciò che mi tocca da vicino in qualche modo condizionerà anche il mio approccio alle notizie che lo riguardano. In tutto questo credo che per mantenere una buona comunicazione della scienza ci siano pochissime regole. La prima è attenersi ai dati pubblicati su una rivista scientifica. Una volta che ho dei dati verificati su questo ragiono, non si può comunicare qualunque voce appartenente a qualunque persona. La seconda regola è rispettare e distinguere chiaramente i dati e i fatti dalle opinioni. Racconto i fatti e basta, nel rispetto dell'incertezza. Bisogna infatti avere la capacità continua di dire "Non lo so". Finché una cosa non è ragionevolmente certa non la do come ragionevolmente certa. Spesso in questa situazione non ci sono punti fermi, o comunque sono pochi.

Quanto crede che abbiano inciso le fake news nelle scelte compiute dalla popolazione durante la pandemia? Crede che il dilagare di informazioni non adeguatamente supportate da evidenza

scientifico abbia in qualche modo inciso sull'andamento vero e proprio dell'epidemia ad esempio modificando il modo in cui interagiamo e interagiamo tutt'ora tra di noi?

Parlerei di fake news in senso lato e utilizzerei invece il termine misinformation per le quali addirittura l'Italia ha cambiato le sue strategie vaccinali (pensiamo al caso della ragazza di Genova, morta pochi giorni dopo aver fatto il vaccino AstraZeneca, le cui connessioni con gli effetti collaterali provocati dal vaccino non sono stati probabilmente accuratamente verificati). Sicuramente c'è stato un grosso impatto di queste informazioni imprecise, che spesso si diffondevano in maniera involontaria, nelle scelte dei singoli. In qualche modo le fake news legate alla vaccinazione hanno avuto un impatto sull'andamento vero e proprio dell'epidemia. Ad esempio, molte persone si sono convinte che il vaccino faccia venire i tumori o modifichi il DNA e per questo hanno deciso di non farlo. Non sono tanto convinta che le fake siano diffuse esclusivamente dai social network, una grossa fetta di disinformazione è venuta anche e soprattutto da parte dei professionisti della salute (dai medici di famiglia fino ad arrivare agli infermieri). Il passaparola ha contribuito ad aumentare questo tipo di comportamenti errati. In altri paesi ha avuto un grosso peso il negazionismo (es: Brasile, Stati Uniti di Trump).

4.3 Un approccio data-driven per combattere la disinformazione, intervista a Fabiana Zollo, ricercatrice sulle dinamiche di informazione online dell'Università Ca' Foscari di Venezia

4.3.1 L'intervista a Fabiana Zollo

Quali erano i suoi compiti all'interno dell'Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al covid-19 sul web e sui social network?

Le nostre proposte all'interno dell'Unità erano state avanzate nella direzione non di controllo, ma di fornire dei punti di riferimento ai cittadini. Volevamo dare strumenti e aumentare la consapevolezza degli strumenti digitali e dei processi cognitivi che mettiamo in atto quando interagiamo con le informazioni. Si voleva evitare un approccio che volesse fornire un decalogo e questo è, personalmente, quello a cui lavoro da anni a livello di ricerca. Rispetto al Covid-19 diventa più emblematico questo tipo di approccio e da diverso tempo cerchiamo di spingere verso una trattazione di questo fenomeno che prenda in considerazione tanti fattori e non ridurre il problema alla mera distinzione di contenuti veri o falsi, proprio perché in ambito sanitario non è sempre possibile effettuare questo tipo di distinzione (a volte magari non è il contenuto di per sé ad essere falso). Ritorniamo alla necessità di definire precisamente che cos'è la "disinformazione". Se noi utilizziamo come definizione di disinformazione quella che identifica come tale un tipo di contenuto che non si

rifà ai fatti o alle evidenze scientifiche, allora anche i contenuti che avevamo a inizio pandemia potrebbero essere classificate come disinformazione. Essi non sono di per sé “falsi”, semplicemente a quel tempo non avevamo le evidenze scientifiche che abbiamo oggi o non avevamo avuto il tempo di verificare determinate ipotesi. Dall’altro lato c’è il problema che la maniera con cui le persone interagiscono con la disinformazione in generale. Molto spesso non ha senso etichettare un contenuto come tale, le persone comunque tenderanno a crederci e a selezionare ciò che vogliono sentirsi dire ed è concorde con i loro valori. L’approccio che ritenevamo più efficace quindi era: rendere più consapevoli gli utenti su come funzionano le piattaforme social facendogli capire che i contenuti che venivano presentati loro erano filtrati per via delle proprie scelte passate. Volevamo rendere gli user e i cittadini consapevoli dei limiti e dei bias a cui siamo soggetti come esseri umani. La pandemia è molto interessante da questo punto di vista perché è una situazione in cui c’è molta incertezza e paura. Se si pensa ai primi mesi ci sono tutta una serie di circostanze che facilitano la diffusione di informazioni create ad hoc per far leva su queste paure e incomplete su una tematica estremamente complessa (la disinformazione tende a fornire risposte molto semplici ed immediate). In quell’Unità proponevamo di avere da un punto di vista istituzionale dei punti di riferimento chiari per evitare di perdersi nel caos informativo. I cittadini tendono a cercare la verità scientifica che in questi casi non sempre abbiamo. Bisogna saper comunicare l’incertezza, soprattutto in una situazione del genere. Cercare di rendere più attivo e consapevole il cittadino.

Crede che le fake news che si diffondevano in ambito sanitario abbiano delle dinamiche diverse di diffusione o sono rimaste le stesse?

Quello che abbiamo visto è che le dinamiche tradizionali di diffusione di disinformazione e quelle avvenute durante la pandemia da Covid sono molto simili. L’utente discerne in base a come quell’informazione è affine al proprio sistema di valore e non si sono osservate grandi differenze. Covid ha una serie di caratteristiche che rendono la tematica particolarmente soggetta a certi tipi di speculazione. Spesso la disinformazione fa leva su una serie di caratteristiche (paura, incomprensione di fenomeni complessi, ecc...). Nell’emergenza pandemica, gli ingredienti affinché gli *user* della Rete possano facilmente diventare preda dei *bias* ci sono tutti. Quello che si può avere osservato col Covid è il proliferare di informazione di per sé non falsa ma fuorviante. Fuorviante significa che non esistevano ancora, ad esempio, evidenze scientifiche a supporto del fatto presentato ma il modo in cui l’informazione veniva proposta la dava per sicura. Mancavano ad esempio, visto il poco tempo per sottoporre gli studi al vaglio della comunità, le “*peer review*” degli articoli scientifici. Sono stati quindi pubblicati molti studi che non avevano ancora non superato il vaglio della comunità scientifica e sono stati presentati come affidabili. In ambito scientifico, invece, i fatti si formano e si consolidano nel tempo. Questo ha contribuito a rendere ancora più difficile orientarsi. Sarebbe importante iniziare

ad ammettere e tollerare l'incertezza in questi casi. Dire "Non lo sappiamo ancora" è molto difficile, data la pressione mediatica, ed è facile cadere nel tranello di chi dà subito la risposta a determinati interrogativi, senza in realtà conoscerla veramente.

Non riuscendo a definire bene qualcosa è difficile adoperarsi in contrasto. C'è anche un problema del controllo dell'informazione che non può venire dal punto di vista statale. Non è fattibile con i volumi che abbiamo di informazione online avere un controllo manuale. Si tende a favorire un tipo di controllo automatizzato, il problema dipende dalla definizione di disinformazione e in qualche maniera effettua questa distinzione tra ciò che è giusto e sbagliato, ma un controllo automatico in questo caso può sbagliare. La questione può essere risolta lavorando sull'alfabetizzazione digitale, di come i cittadini si informano ecc...

Quali sono le sue opinioni sul Code of Conduct on Disinformation, crede che un Codice di condotta, quindi uno strumento di soft law sia adatto a fronteggiare un problema del genere? Cosa ne pensa degli sforzi normativi messi in campo dagli altri Paesi europei? Una legge è davvero efficace per risolvere questi problemi?

Di fronte a sistemi che tendano a controllare l'informazione sono scettica che possano essere messi in atto. Se decidiamo che debbano essere messi in atto c'è qualcuno che deve decidere cosa va bene e cosa non va bene. Tendo ad essere più in linea con quel tipo di approccio in cui si assegna una sorta di grado di affidabilità ad una fonte, lavoro che viene fatto in maniera indipendente da giornalisti. Spesso anche esaminando la coerenza e il titolo che viene utilizzato nell'articolo, le immagini ecc.. Soluzioni di questo tipo mi sembrano più interessanti e colgono il fatto che la disinformazione sia un fenomeno molto complesso che ha diverse sfaccettature. La cosa su cui l'Unità di Monitoraggi è focalizzata sul web e i social media e questo è la rete ha una serie di caratteristiche e comunicare in maniera estremamente rapida e per cui la maniera in cui si svolge il dibattito pubblico è particolare. Dall'altro lato c'è comunque il fatto che le piattaforme si rendono conto che avere l'etichetta di essere un posto in cui c'è molta informazione non affidabile non fa bene al profitto. Le iniziative avviate da Facebook e Google in partnership con gli istituti di ricerca sono molto importanti da questo punto di vista. Quello che accade su queste piattaforme dovrebbe essere disponibile per scopi di ricerca e per poter studiare soluzioni efficaci dove il rischio di attivo utilizzo dei dati è molto basso, nel momento in cui vengano considerati e gestiti. Si riconosce che le piattaforme hanno tutta una serie di doveri in termini di privacy nei confronti dei loro utenti ma è importante che quel che accade possa essere studiato dall'esterno. Adesso qualcosa si sta smuovendo con la crisi Covid e le piattaforme sembrano più aperte alla collaborazione con la comunità di ricerca, non c'è ancora pieno accesso ai dati. Dati che sono una ricchezza per la comunità di ricerca. Cercare di garantire questo tipo di accordi può essere veramente importante per studiare e dare soluzioni al fenomeno. Facebook, dopo lo scandalo

di Cambridge Analytica, ha ridotto di moltissimo l'accesso ai dati e solo negli ultimi anni dato inizio a "Data for Board" cedendo dati a gruppi di ricerca per i loro studi.

In quanto scienziata, quanto crede che un approccio "data-driven" potrebbe essere vincente nella lotta alla disinformazione?

È un tipo di approccio che ci permette di avere una visione a 360 gradi di cosa sta accadendo e a sviluppare delle policies che possano aiutarci a migliorare. Quello a cui sto lavorando negli ultimi tempi è cercare di capire come si può migliorare la comunicazione, limitando i fenomeni di polarizzazione e facendolo usando i dati. Cercando di capire, attraverso cosa osservo e come lo osservo, come migliorare l'ecosistema informativo in generale. Svolgendo questo compito cerco di non soffermarmi troppo sulla definizione di disinformazione in sé, ma cercando di capire cosa non funziona e come si possa migliorarlo per aiutare i cittadini. La disinformazione, come più volte sottolineato in precedenza, fa leva su una serie di dinamiche che riuscire a smussare è una vittoria. L'obiettivo è fare in modo che il dibattito sia più civile e meno polarizzato. I dati possono essere utili per come possiamo aggiustare la comunicazione e per evitare che si inneschino queste dinamiche. Da questo punto di vista possono essere estremamente utili e su larga scala, descrivono il fenomeno in maniera il più possibile completa e danno una visione di massa. I dati che usiamo nei nostri studi alla Ca' Foscari sono ricavati dai servizi ufficiali delle piattaforme, abbiamo un accordo con Facebook che fornisce ai ricercatori dati messi a disposizione dai servizi delle piattaforme. Il servizio tutela la piattaforma perché il tipo di dato a cui si ha accesso è un dato che la piattaforma decide di mettere a disposizione. Avere questo tipo di dati puliti e affidabili aiuta anche il ricercatore che rispetta e sa di rispettare le *policies* delle piattaforme. I dati in questione possono essere un numero molto grande, in uno studio che ho svolto recentemente veniva esaminato il comportamento di più di 376 milioni di *users*. Non si va ad analizzare il comportamento del singolo, ma di gruppi di utenti per cercare di capire il comportamento generale sfruttando il fatto che ci sono delle relazioni che si creano tra gli utenti. Essi infatti lasciano *like*, commentano gli stessi *post*, ecc... Si creano poi dei grafi che possono essere studiati a livello matematico. Prima le *filter bubbles* venivano solamente teorizzate, ora con i dati si possono vedere, misurare e quantificare. La forza del lavorare attraverso un approccio quantitativo sta nel fatto che si osserva il comportamento di tanti utenti. Quello che si osserva risulta essere significativo per far emergere la maniera in cui si interagisce. Nel mio lavoro in genere utilizzo tecniche avanzate e di machine learning per classificare il *sentiment* (ovvero l'atteggiamento emotivo dell'utente). In generale raccolgono dei dati, si decide come e poi si studiano con tecniche di network science e data science.

4.4 Conclusioni

In conclusione, dai colloqui con le due esperte risultano molti punti di contatto. Secondo entrambe, una soluzione di tipo normativo non sarebbe lo strumento adatto per affrontare la questione. Preferiscono invece un tipo di approccio che si rivolga direttamente al cittadino, sensibilizzandolo e istruendolo sui meccanismi (di tipo mentale, politico ed economico) che si celano dietro la grande diffusione di fake news sul web o sui social in modo da evitare che vengano tratti in inganno da un titolo sensazionalista o da una notizia non verificata. Entrambe hanno riconosciuto che l'infodemia è stata sicuramente un grande problema e che le caratteristiche del fenomeno hanno in parte cambiato il nostro modo di approcciarci e di reagire alla pandemia da Covid-19. Hanno anche sottolineato, però, che i meccanismi sottostanti a questi tipi di fenomeni sono sempre gli stessi, com'è lo stesso il pattern di diffusione (sia che si tratti di una fake news in ambito sanitario che in ambito politico). Entrambe hanno sottolineato il ruolo importantissimo giocato dalla componente emotiva ed emozionale in questo caso e la necessità di rispondere a queste dinamiche di polarizzazione, ad esempio sfruttando il prezioso aiuto dei dati generati dalle piattaforme Social. Sono proprio i Social che dovrebbero renderli più accessibili. Non si vuole quindi demonizzare il loro ruolo in generale, etichettandoli a prescindere come dei diffusori di fake news. Si è vista l'importanza che ricopre avere una presenza ragionata sui social network da parte delle istituzioni e dei professionisti della sanità, in modo da limitare il più possibile la presenza di fonti non affidabili.

Conclusione

Il lavoro portato avanti in questo elaborato ha l'obiettivo di definire che cosa intendiamo oggi per fake news, individuare quali sono le risposte di tipo normativo che sono state date fino ad oggi dalle istituzioni nazionali e sovranazionali al problema della disinformazione e capire se quest'ultime siano efficaci per la sua risoluzione. Si è iniziato, nel primo capitolo, definendo che cosa intendiamo oggi per fake news e analizzando le differenze che esistono tra i vari tipi di fenomeni disinformativi e misinformativi. Si è visto come le fake news moderne presentano delle dinamiche molto diverse da quelle dei processi disinformativi che hanno caratterizzato periodi storici precedenti. Il passaggio alle fake news moderne è arrivato con l'avvento del digitale e dei social network che hanno modificato il nostro modo di approcciarci all'informazione e, più in generale, al discorso pubblico. Si sono analizzati i meccanismi di tipo politico e psicologico che si celano dietro alla disinformazione. Si è visto come mai moltissime persone decidono di diventare dei veri e propri creatori di disinformazione impiegandosi nelle famose "fabbriche dei troll", diffuse soprattutto in Russia e in Est Europa. Infine, si è parlato dei diversi tipi di atteggiamenti che si potrebbero adottare per contrastare il problema su più livelli. Da quello del singolo cittadino/user della Rete che informandosi e facendo una maggiore attenzione alle proprie fonti potrebbe riuscire a non cadere vittima delle fake, a quello delle istituzioni nazionali e sovranazionali che possono decidere di adottare delle leggi o degli strumenti di soft law per contrastare la disinformazione. Decidendo di adottare un provvedimento in questo ambito, ci si scontra in maniera inevitabile con dei diritti costituzionali come quello della libertà di espressione e di informazione, importanti tanto quanto il diritto dei cittadini a ricevere un'informazione imparziale e corretta. Si è analizzata la prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'ordinamento italiano e, a livello macro, in quello statunitense ed europeo, evidenziando il diverso grado di tutela della libertà di espressione e del falso dato nelle varie giurisdizioni. Il Codice di Condotta sulla Disinformazione europeo è stato oggetto di trattazione nel secondo capitolo della tesi. Il Codice è lo strumento di soft law e auto-regolamentazione messo a punto dall'Unione Europea in collaborazione con le piattaforme OTP (i grandi giganti del Web come Facebook, Google, Mozilla, Microsoft e molti altri). La trattazione portata avanti nel secondo capitolo ha l'obiettivo di analizzare il Codice come documento nei suoi punti salienti e, in un secondo momento, di individuare i limiti del provvedimento e le possibili evoluzioni in uno strumento di co-regolamentazione sotto l'ombrello del Digital Services Act (la legge sui servizi digitali del 2020). Infatti, la Commissione ha pubblicato nel 2021 delle linee guida per il rafforzamento del Codice in modo da colmare i gap evidenziati dai diversi rapporti messi appunto dall'Unione Europea e da istituzioni private nei primi 12 mesi di operatività del Codice. Una prima bozza del Codice rafforzato arriverà nell'autunno del 2021. Nel terzo capitolo l'analisi ha coperto le leggi promulgate nei singoli stati europei per contrastare la disinformazione.

La prima legge oggetto di analisi è stata la NetzDG tedesca. La seconda legge oggetto di trattazione è stata la legge “relative a la lutte contre la disinformation” promulgata in Francia nel 2018. In ultimo ci si è concentrati su due tentativi italiani, mai diventati legge: il ddl n. 2688 (denominato “Gambaro”, dal nome della sua prima firmataria e promotrice) e il ddl Zanda-Filippin. Le critiche maggiori attirate da questi provvedimenti riguardavano il grande potere in materia di rimozione e blocco dei contenuti riservata alle piattaforme. Il timore è che si vada verso una “privatizzazione” della censura, dando un grande potere di controllo sui contenuti che transitano su di esse a delle grandi multinazionali private, gli Internet Service Provider. Ritorna anche in questo caso il problema di dare una definizione chiara del concetto di “notizia falsa” e di “disinformazione”, uno dei limiti presenti anche nell’analisi che riguarda il Codice di Condotta dell’Unione Europea. Nel quarto capitolo la trattazione si è concentrata sul rapporto tra disinformazione e covid-19. Il concetto di partenza è quello di “infodemia” utilizzato per descrivere l’impatto che l’enorme quantitativo di notizie, più o meno veritiere, sul Covid-19 ha avuto sulla percezione e gestione della pandemia e sui comportamenti individuali nei confronti del virus. Il capitolo è stato arricchito con i contributi di due professioniste che da sempre si misurano con i problemi riguardanti la disinformazione, in particolare in ambito sanitario: la dottoressa Fabiana Zollo e la dottoressa Roberta Riva. Entrambe hanno fatto parte dell’ “Unità di Monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al covid-19 sul Web e sui social network” istituita dall’ex Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all’informazione e all’editoria, Andrea Martella. Dalle interviste viene fuori una posizione comune delle esperte su molti temi. Si è osservato che le fake news hanno sempre la stessa modalità di diffusione e propagazione, che siano di tipo sanitario o di tipo politico. Oltre al problema della disinformazione che ha influenzato i comportamenti individuali determinando un cambiamento nell’andamento e nella gestione della pandemia (pensiamo al caso della disinformazione sui vaccini), le esperte hanno evidenziato una mancanza da parte delle istituzioni che non hanno saputo gestire in maniera efficace la comunicazione in un momento di crisi. Secondo Riva e Zollo la soluzione sarebbe potenziare l’alfabetizzazione digitale e quella statistica, andando verso una maggiore responsabilizzazione dei singoli cittadini nell’approcciarsi all’ informazione, soprattutto in ambito social. Entrambe ritengono che un approccio di tipo normativo che vada ad incoraggiare il blocco o la rimozione dei contenuti, da parte dei governi nazionali o delle stesse piattaforme, non sia efficace. Per riassumere quindi, dopo aver portato avanti un’approfondita ricerca sul concetto di fake news e aver analizzato le varie risposte date a livello normativo dalle istituzioni nazionali e sovranazionali, si è osservato come esse abbiano attirato su di sé molte critiche. Da quella dei rischi di “privatizzazione” della censura fino ad arrivare all’incompatibilità con i diritti costituzionalmente riconosciuti di libertà di espressione e libertà di stampa. Allo stesso tempo si fa ancora fatica a dare una definizione precisa di cosa sia

“disinformazione”, cosa sia un contenuto illecito e su cosa basarsi per stabilire la sua incompatibilità con la legge. Questa difficoltà nel dare delle definizioni precise del problema rende molto difficile elaborare una risposta coerente. Il problema esiste e va affrontato, non lo si vuole ignorare, ma una risposta in senso normativo tradizionale sembra non essere, secondo la maggior parte degli esperti in questo campo, la soluzione giusta. Ci si augura, come sottolineato dalla dottoressa Zollo nel quarto capitolo, una maggiore collaborazione tra le piattaforme OTP e il mondo della ricerca. Sicuramente i social e l’avvento del digitale hanno accelerato i processi disinformativi che da sempre esistono. Le piattaforme hanno un loro interesse a non essere etichettati come luoghi in cui si trovano solo informazioni inaffidabili, proprio perché sono delle aziende private e hanno come primo obiettivo la massimizzazione del profitto. Per processi complessi e transnazionali che avrebbero bisogno di un approccio coordinato nei vari Paesi o a livello europeo, una legge nazionale non sembra essere lo strumento adatto. Allo stesso tempo pensare di basare un sistema attribuendo loro una enorme responsabilizzazione e potere di rimozione e blocco dei contenuti che transitano su loro stesse non sembra essere efficace, come dimostrato dai tentativi portati avanti fin’ora. Forse l’approccio vincente potrebbe essere quello che lavora su due fronti: maggiore responsabilizzazione e formazione dei cittadini dell’uso della Rete e dei social, accanto a degli strumenti di co-regolamentazione come potrebbe essere il Codice di Condotta rafforzato che sarà elaborato dall’Unione Europea sotto l’ombrello del Digital Services Act il prossimo autunno 2021.

Abstract

The aim of this thesis is to analyze the fake news phenomenon from the point of view of the normative responses given to the problem from national and International institutions in order to understand if a regulatory approach is the effective way to address the problem. The first chapter of this dissertation explored the contemporary notion of “fake news”, mentioning the different mechanisms that hide behind this phenomenon. The “golden age” of fake news was the time period between 2015 and 2016. That was the time when modern disinformation campaigns showed for the first time their strength and their power to influence the public discourse or the outcome of an election. Donald Trump’s election, the campaign for Brexit’s referendum and the Italian constitutional referendum in 2016. These three events were the turning point that generated a recrudescence in a modern way of the disinformation phenomena, which had existed for a long time. Social networks gave a new strength to fake news, accelerating their dissemination. Anybody could share any kind of news on websites, blogs or directly on their social networks’ profiles and by that manage to benefit from the ads placement. The business model is very easy: the more “clicks” on the web-page, the bigger would be the income for the author of the news published on that page. Social networks allow an enormous spread of fake news, so that an untruthful news could interest immediately a vast amount of people. Social networks tend to polarize public discourse, shutting people inside their “filter bubbles” in which they can be reached only by information that confirm their opinions as determined by algorithms. This is the difference between past and modern fake news. Why do we tend to believe this kind of untruthful news? The main reason is psychological. Human minds are naturally prone to what in psychology is called “cognitive bias”. Biases are like wrong mental shortcuts or automatisms that help human minds to take decisions without effort. There are many different types of biases mentioned in the chapter. They make users of the Internet believe or share a piece of news without even reading it but, for example, relying on the title that strengthens their beliefs. They make us overestimate our judgements and feel like we will not occur in errors because we believe we are the only ones to have true and correct information. Nobody is safe from the influence of cognitive bias, not even digital natives. It is becoming always harder to navigate through the complex information ecosystem of the Web. Even those who should be trained to do so cannot distinguish, for example, a sponsored content or an ad from an authentic piece of news. The use of the Internet has become faster and more fluid, and more uncritical. What to do in order to solve this type of issues? What kind of answers do we need to give and on what level? Is it better to act on the micro-level, focusing on the single citizen/ user of the Net and giving him the right tools to surf the Net? Is investing more in statistic and media literacy or informing the users on how algorithms function the right solution? Or should the institutions act in a regulatory approach to the problem? In this case news scenarios and

problems appear. The question is: how to combine a regulatory approach to the problem of fake news with freedom of expression and information, that are basic principles in democratic systems? Can the writing and sharing of fake news be guaranteed from the Article 21 of the Italian Constitution? Even false can be protected on a different level in various systems. Two different approaches to the problem are compared in this part of the dissertation. The first is the approach of the European Union and its Courts, the other is the American approach, in particular the one of the U.S. Supreme Court. The European constitutional system protects freedom of expression, but at the same time, both the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights always expressed in various judgements the need to balance the exercise of the right to freedom of expression with other constitutional rights. The exercise of freedom of expression should stop and remodel itself if it affects other rights, as important as the right to freedom of expression is. On the contrary, the U.S Supreme Court has an almost sacred idea of the protection of the right to freedom of expression, protected by the First Amendment of the U.S. Constitution. The general attitude of American jurists and the Supreme Court is therefore is to not conceive of any kind of limitation regarding the exercise of freedom of expression and information. The aim of the Supreme Court is to protect always and under any circumstance the “free marketplace of ideas”, that works exactly like any other kind of market and where supply and demand meet in the equilibrium. They believe that public discourse does not need any kind of corrective action or censorship because the "bad speech" will disappear automatically if the Court guarantees "more speech". This two different approaches (European and American) did not experience particular changes in the transition to the digital world and social networks. On the contrary, the European approach considers the world of social media very dangerous because news could spread faster, in a wider and more uncontrolled way, therefore it would be necessary to introduce more corrective and limitations to freedom of expression so that it cannot be exercised in an uncontrolled and dangerous way. The last part of the chapter mentions the role played by OTP platforms (such as Facebook, Instagram, Google, Microsoft, Twitter, etc...) and the first attempts to regulate this world with soft law instruments such as the European Code of Conduct on Disinformation. In fact, the “Code” is the focus of the second chapter of this thesis. The Code was signed on September 26, 2018. The drafting of such Code was part of the efforts put in place by the European Union to solve the problem of Fake News. Its drafting took place following a Communication from the Commission of April 2018 entitled "Tackling disinformation: a European approach". The Code is a soft law (i.e. non-binding) and self-regulatory instrument. This means that the signatories (the OTP platforms) have voluntarily decided to commit themselves to the goals of the Code by signing it. Signatories include: Facebook, Mozilla, Twitter and Google and other relevant European advertising associations. The second chapter describes the main contents of the Code and

the commitments that the platforms have decided to undertake by signing the Code. The limits of this tool are analyzed, but also the opportunities represented by the evolution that the Code could have after the Digital Services Act (the law on digital services of the European Union) of 2020. The Code was drafted thanks to the Report provided by the High Level Expert Group on Disinformation, a task force formed by experts in the field of communication, journalists and representatives of civil society who provided an effective framework for the Code. The output of this forum would have been the Code of Practice on Disinformation. The Code consists of: a preamble (in which the Commission defines the concept of "disinformation"), its aims, a set of 15 commitments with comments explaining them and referring to the 2018 communication, a part for measuring and monitoring the effectiveness of the code, evaluation period, signatories and entry into force. The 5 main areas (which will then be resumed in its various parts) in which the signatories of the Code have decided to act are:

1. Stop advertising revenue from certain accounts and websites that spread disinformation;
2. Increase the transparency of political advertising;
3. Address the issue of fake accounts and online bots;
4. Facilitate access to various sources of information, improving the visibility of authoritative content, and make it easier to report false news;
5. Allow the research community to access platform data to monitor online disinformation in ways that comply with privacy regulations.

The Code includes 5 points (from letter A to letter E) which refer to the 5 main areas listed above. The goal is therefore to address all economic aspects of fake news, increasing transparency and regulating the activity of trolls and bots which cannot in any way be confused with humans. The Code relies on the good faith of platforms that should allow access to different sources of information. They should facilitate access to trustworthy content and make their users' data accessible to the research community that can use it for academic purposes in order to understand how the dynamics of polarization and disinformation work. In its final part, the Code also establishes performance indicators to measure its effectiveness. The indicators allow to measure the performance of signatories and examine whether the actions they are taking in order to address the commitments are effective or not. In fact, the signatories must prepare annual Reports in which they make a list of what they are doing to achieve the objectives set out in the Code. To discover the limits and opportunities of the Code we need to consider the various documents, drawn up by institutions or experts consulted by the the European Union in the years that followed the drafting of the Code itself, which allow us to measure its effectiveness. The document to evaluate and identify the criticalities present within the "Code" is the European Commission's Assessment dated 10 September 2020. This document highlights the first discoveries made by the Commission during the first 12 months of operation of

the Code. The assessment document, after having resumed the context in which the Code was signed and having briefly summarized its fundamental contents, mentions point by point the 5 pillars on which it is based and analyzes the efforts made by platforms to combat disinformation in its various aspects. The limits include:

1. "Inconsistent and incomplete application of the Code in the various Member States and platforms";
2. Lack of uniformity of definitions;
3. Existence of many gaps in the coverage of the commitments of the Code;
4. Limits regarding the intrinsic self-regulatory nature of the Code.

It is true, however, that the Code could represent a good starting point for developing a more effective tool to combat fake news and that this could take place starting from the Digital Services Act. The Code could evolve from a self-regulation tool to a co-regulating one. The Commission presented in May 2021 a Guide to strengthen the Code and directly addresses the gaps and limitations highlighted by the 2020 Assessment. The law on digital services was promulgated in December 2020. Among the objectives of the strengthened Code there is also the need to reach new signatories who have not yet signed the Code. The aim is to strengthen the commitments to achieve the objectives of the Code, create a center for transparency (which will monitor the application of policies to combat fake news) and a permanent task force and also strengthen the monitoring of the Code by clarifying the key performance indicators (KPIs). In a few months, in autumn 2021, the signatories will present the outcome of their work to the Commission and a first draft of the strengthened Code. By the end of 2021 they will sign, according to the provisions of the Commission, the strengthened Code of Conduct and a first legislative proposal on the transparency of political advertising. After the promulgation of the Code of Conduct, various European countries have decided to act in order to develop regulatory instruments to combat disinformation at the national level. The German and French disinformation laws are the focus of the third chapter. The chapter ends with a focus on the Italian attempt: two decree laws that never became law. First the NetzDG (Netzwerkdurchsetzungsgesetz) is examined. It is the German law to improve the protection of rights on social networks, signed in 2017. The German law provides for a mechanism based on the reports of users who must report illegal content to the social network. The platform itself must remove it within 24 hours (for “manifestly illegal” content) or within 7 days (for illegal content). To identify the unlawfulness of a content, the reference is the German Criminal Code. The platforms that receive more than 100 reports of illegal content per year must then publish a six-monthly report that includes various information on the actions they have taken to combat the spread of illegal content and on the management of the reports. The administrative fines for the Provider who does not respect the obligations established by the law could vary from five hundred thousand to five million euros. The law received a lot of criticism after its

enactment, which took place in 2018. According to the critics, the biggest limit is the fact that, due to the fines and the shortness of the period for blocking or removing illegal content, the platforms could tend to remove the contents only suspected of illegality without carrying out adequate checks. Another problem is the one that concerns the privatization of censorship, as the power to make an assessment on the validity of the contents that pass on them belongs to the social platforms themselves, as established by law. In the same vein as NetzDG is the French provision called the law "relative à a lutte contre la manipulation de l'information". The law, promoted by the center party of President Macron and entered into force in 2018, has a more generic objective to fight against disinformation in general and has a specific focus to monitor the impact that fake news could have on campaigns and the electoral result. Also in France the greatest responsibility in terms of content removal concerns the Internet Platform. To conclude, the Italian regulatory approach to the problem is analyzed, examining the two decree laws: the "Gambaro" decree and the "Zanda-Filippin", drafted during the seventeenth parliamentary term and that never became law. In particular, the "Gambaro" decree wanted to introduce two new articles in the Italian Criminal Code concerning the spread of fake news, or news that "damage public interest". The expected fines were very expensive and came to include imprisonment. In the "Gambaro" decree excessive power of Providers is again established. Privatization of censorship is again considered a risk. To conclude, chapter 4 deals with the relationship between disinformation and the Covid-19 pandemic. The chapter focuses on the concepts of "infodemic" and "infodemiology", trying to give a definition and examining their scope. In this last section two interviews have been included. One interview is with Roberta Villa, doctor and journalist, health contributor for the Italian newspaper "Il Corriere della Sera" and many other important national newspapers and magazines. She is an expert in health and crisis communication. The other interview is with Fabiana Zollo, who is a researcher about online information dynamics from Ca' Foscari University in Venice. Both experts have highlighted that the "infodemic" relating to Covid-19 pandemic has strongly influenced our response to the spread of the virus and our attitude and behavior towards it. They agree that the response to this kind of issues should not be censorship or blocking content. The right reaction should be helping citizens to become aware of the dynamics that enhance the spread of disinformation online. Another solution could be intensifying the collaboration between Internet Platforms and the research community in order to study the data coming from platform. In this way it can be seen how humans interact between themselves online and predict how fake news could spread and which dynamics they can produce, in order to stop the bad influence that they can have on public discourse.

Bibliografia

-Cinelli Matteo, Quattrococchi Walter, Galeazzi Alessandro, *et al. The COVID-19 social media infodemic. Sci Rep* 10, 16598, 6 ottobre 2020.

-Commission Staff Working Document, *Assesment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement*, SWD (2020), 180 final, 10 settembre 2020.

Commissione europea, *Comunicazione, , Tackling online disinformation: a european approach*, COM(2018) 236, 26 aprile 2018.

-d.d.l. S. 2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.

- De Gregorio Giovanni, Radu Roxana, *Counter-disinformation around the World: comparing state actions*, in Annual GigaNet Symposium, Berlino, 25 November 2019.

-Esposito Carlo, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.

-European Regulators Group for Audiovisual Media Services, *Erga Report on Disinformation: assessment on the implementation of the Code of Practice*, 4 maggio 2020.

-Eysenbach Gunter, *How to fight an Infodemic: the four pillars of infodemic management*, Journal of Medical Internet Research, 2020 vol. 22 iss. 6

-Fumo Maurizio, *Bufale elettroniche, repressione penale e democrazia*, in “MediaLaws”, 1/2018.

-Ghidini Gustavo, Massolo Alessandro, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in “XXXII Convegno dell'Osservatorio “Giordano Dell'Amore” sui rapporti tra diritto e economia”, Milano, 5 maggio 2017.

-Giannone Codiglione Giorgio, *Legge per migliorare la tutela dei diritti sui social network*, in *Medialaws*, 1/2017.

-Harari Yuval Noah, *21 lezioni per il XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2018.

- Magnani Carlo, *Libertà di informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 4/2019.
- Mazziotti di Celso Andrea, *Dal Primo Emendamento al bavaglio malese. Fake news, libertà di espressione e il rovesciamento delle categorie politiche tradizionali*, in “MediaLaws”, 3/2018
- Monti Matteo, “The Eu Code of practice on disinformation and the risk of the privatization of censorship” in AA.VV. *Democracy and Fake News*, a cura di Serena Giusti e Elisa Piras, Routledge, Londra, 2020.
- Monti Matteo, *La proposta del ddl Zanda-Filippin sul contrasto alle fake news sui social network: profili problematici*, “Diritti Comparati, comparare i diritti fondamentali in Europa”, 7 dicembre 2017.
- Monti Matteo, *Fake News e social network: la verità ai tempi di Facebook*, in “MediaLaws”, 1/2017.
- Monti Matteo, *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2018.
- Nenadic Iva, *Unpacking the European Approach to tackling challenges of disinformation and political manipulation*, in “Internet Policy Review”, volume 8 issue 4.
- Nicodemo Francesco, *Disinformazia*, Marsilio, Venezia, 2017.
- Pollicino Oreste, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell’era di Internet*, in “Rivista di diritto dei media” 1/2018.
- Relazione di accompagnamento d.d.l. S. 2688- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, 6.
- Riva Giuseppe, *Fake News. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità*, Il Mulino, Bologna, 2018.
- Servizio studi del Senato, Ufficio di ricerche sulla legislazione comparata, *La legge tedesca per il miglioramento dell’applicazione delle norme sulle reti sociali*, nota breve n. 188, ottobre 2017.

-Zielinski Chris, *Infodemics and infodemiology: a short history, a long future*, Pan American Journal of Public Health, 45/2021.

Sitografia

-Bertuzzi Luca, *Fake news: le proposte Ue contro la disinformazione nella legge sui servizi digitali*, “EURACTIV Italia”, 17 maggio 2021, <https://euractiv.it/section/digitale/news/fake-news-le-proposte-ue-contro-la-disinformazione-nella-legge-sui-servizi-digitali/>

-Chrisafis Angelique, *French MPs criticize 'hasty and ineffective' fake news law*, “The Guardian”, 8 giugno 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/07/france-macron-fake-news-law-criticised-parliament>

-Commissione europea, *Rafforzare il Codice di buone pratiche dell'Ue sulla disinformazione*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_it

-Commissione europea, *Rafforzare il codice di buone pratiche dell'Ue sulla disinformazione*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthening-eu-code-practice-disinformation_it

-Darnton Robert, *The True History of Fake News*, “The New York Review”, 13 febbraio 2017, <https://www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/>

-Di Salvo Philip, *Come farla finita con le Fake News?*, “Wired”, 13 Gennaio 2017, <https://www.wired.it/attualita/media/2017/01/13/basta-fake-news/>

-Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Disinformazione online, codice di condotta per le piattaforme digitali*, 26 settembre 2018. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/disinformazione-online-codice-di-condotta-per-le-piattaforme-digitali/>

- Donateo Monia, Polimeni Antonino, *Digital Services Act così l'Europa vuole tutelare mercato Ue e diritti degli utenti*, "Agenda Digitale", 15 dicembre 2020, <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/digital-services-act-cosi-la-ue-prepara-la-stretta-sui-colossi-web-obiettivi-e-problemi/>
- Franchi Jacopo, *NetzDG e censura globale: lo strano destino del Network Enforcement Act tedesco*, "Umanesimo Digitale", 28 novembre 2020, <https://umanesimodigitale.com/2020/11/28/netzdg-censura-network-enforcement-act/>
- Graziadei Francesco, *Disinformazione e piattaforme online. Riuscirà il Digital Service Act della UE a risolvere le criticità?*, "Key4biz", 28 gennaio 2021, <https://www.key4biz.it/disinformazione-e-piattaforme-online-riuscira-il-digital-service-act-della-ue-a-risolvere-le-criticita/341901/>
- Huffington Post, *La loi contre le "fake news" adopté par l'Assemblée nationale*, "Huffington Post", 10 ottobre 2018, https://www.huffingtonpost.fr/2018/10/09/la-loi-contre-les-fake-news-adoptee-par-lassemblee-nationale_a_23555962/
- Il Post, *Dentro la "fabbrica di troll" russi*, "Il Post", 20 febbraio 2018, <https://www.ilpost.it/2018/02/20/fabbrica-troll-russia-san-pietroburgo/>
- Il Sole24Ore, *Fake news, ddl bipartisan contro chi diffonde bufale dannose sul Web*, "Il Sole24Ore", 15 febbraio 2017, https://www.ilsole24ore.com/art/fake-news-ddl-bipartisan-contro-chi-diffonde-bufale-dannose-web-AEuSuYW?refresh_ce=1
- Kolbert Elizabeth, *Why facts don't change our minds*, "The New Yorker", 19 febbraio 2017, <https://www.newyorker.com/magazine/2017/02/27/why-facts-dont-change-our-minds>
- Lo Conte Marco, *Coronavirus: per l'OMS ora è allarme "infodemia". E i social si schierano*, "Il Sole24Ore", 2 febbraio 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/corona-virus-l-oms-ora-e-allarme-infodemia-ACcWnTGB>

-Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&categorieLien=id>

-Longo A., *Fake news, Boldrini: “Gocce di veleno che corrodono la democrazia”*, “La Repubblica”, 1 dicembre 2017, https://www.repubblica.it/politica/2017/12/01/news/fake_news-182763711/.

-MacFarquhar Neil, *Inside the Russian Troll Factory: Zombies and a Breakneck Pace*, “The New York Times”, 18 febbraio 2018, <https://www.nytimes.com/2018/02/18/world/europe/russia-troll-factory.html>

-Musso Marta, *Coronavirus: le fake news circolano più velocemente sui social network?*, “Wired”, 7 ottobre 2020, https://www.wired.it/internet/social-network/2020/10/07/coronavirus-fake-news-scienza/?refresh_ce=

-Nardelli Alberto , *The president of Italy’s Chamber of Deputies is launching a campaign against fake news*, “BuzzFeed News”, 8 febbraio 2017, https://www.buzzfeed.com/albertonardelli/the-president-of-italys-lower-house-says-fake-news-is-fuelli?utm_term=.qhQWGeBDo#.rkQeGzRPk.

-Natale Edoardo, Zaccaria Giovanni, *“Libertà di espressione online e Fake News”, alla luce del Diritto Costituzionale e del Diritto Europeo*, “Iusinitinere”, 1 settembre 2020, <https://www.iusinitinere.it/liberta-di-espressione-online-e-fake-news-alla-luce-del-diritto-costituzionale-e-del-diritto-europeo-30353>

-Nepori Andrea , *Germania: contro le fake news e l’odio in rete multe fino a 50 milioni di euro*, “La Stampa”, 16 marzo 2017. <https://www.lastampa.it/esteri/2017/03/16/news/germania-contro-le-fake-news-e-l-odio-in-rete-multe-fino-a-50-milioni-di-euro-1.34635208>

-Ohlheiser Abby , *This is how Facebook’s fake-news writers make money*, “The Washington Post”, 18 novembre 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/the-intersect/wp/2016/11/18/this-is-how-the-internets-fake-news-writers-make-money/>

-Saetta Bruno, *Diritto all’oblio tra Corte Europea e Google*, “Bruno Saetta Internet e diritto”, 19 maggio 2014, <https://brunosaetta.it/privacy/diritto-all-oblio-tra-corte-europea-e-google.html>

-Silverman Craig, *How Teens In The Balkans Are Duping Trump Supporters With Fake News*, “BuzzFeed News”, 3 novembre 2016, <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-pro-trump-misinfo>

-Sky Tg24, *Bot, meme, troll, 4chan: cosa sono. FAQ*, “Sky Tg24”, 1 marzo 2018, <https://tg24.sky.it/politica/2018/02/28/politica-web-faq>

-Testa Annamaria, *Bias cognitivi: cinque modi veloci per ingannarsi da soli*, “Nuovo e Utile: teorie e pratiche della creatività”, 20 ottobre 2014, https://nuovoutile.it/bias_cognitivi/

-Testa Annamaria, *Vero e falso in rete*, “Internazionale”, 12 dicembre 2016, <https://www.internazionale.it/opinione/annamaria-testa/2016/12/12/vero-e-falso-in-rete>

-Tiani Vincenzo, *Dalle fake news all’ecommerce, cosa può cambiare con le nuove leggi europee sul digitale*, “Wired”, 16 dicembre 2020, <https://www.wired.it/internet/regole/2020/12/16/digital-services-act-fake-news-ecommerce-europa/>

-Troianovski Anton, *A former Russian troll speaks: “It was like being in Orwell’s world”*, “The Washington Post”, 17 febbraio 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/17/a-former-russian-troll-speaks-it-was-like-being-in-orwells-world/>

