

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 3 settembre/dicembre 2022

3

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 3 settembre/dicembre 2022

3

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Giorgio BARONE ADESI (Un. Catanzaro), Maria Stella BARBERI (Un. Messina), Andrea BELLANTONE (Un. Toulouse), Giovanni BOMBELLI (Un. Cattolica di Milano), Daniele M. CANANZI (Un. Mediterranea, ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Tommaso GRECO (Un. Pisa), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Paolo HERITIER (Un. Piemonte Orientale), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Maria Paola MITTICA (Un. Urbino), Milagros OTERO (Un. Santiago de Compostela), †Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Ana Gonzales RODRIGUEZ (Un. Santiago de Compostela), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea).

Comitato redazionale

Angela BUSACCA (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Margherita GENIALE (Un. Messina), Andrea MASTROPIETRO (Un. Sapienza), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Luiss di Roma), Elena SICLARI (Un. Mediterranea), Ettore SQUILLACI (Un. Mediterranea), Isabella TROMBETTA (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea)

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Nino Bixio, 14 - 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu

**LARUFFA
EDITORE**

via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La casa editrice Laruffa cura la stampa e la distribuzione
La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP
e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CRIOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

LUISS
Università
Guido Carli



SOMMARIO

- 7 DIRITTI UMANI, OGGI
9 E. SQUILLACI, *Nomofilachia europea e circolazione delle garanzie nello spazio giuridico dell'Unione. Il 'caso' del mandato d'arresto europeo*
- 31 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ
33 W. JOHNSEN, *To Will or not to will: René Girard's and James Joyce's recourse to Shakespeare*
- 47 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE
49 F. DE GREGORIO, *Il Cristianesimo tra Barbari e Impero*
- 63 DIRITTI, RELIGIONI E CULTURE
65 A. VIANI, *Il contrasto alla pratica dei matrimoni forzati nello spettro dei diritti umani. Luci e ombre di un percorso in divenire*
- 117 NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE
119 A. BUSACCA, *Il nuovo codice europeo "rafforzato" contro la disinformazione*
- 151 LETTURE - Focus su *La legge della Fiducia* di Tommaso Greco
153 A. LASSO, *Presentazione del Volume «La legge della fiducia. Alle radici del diritto» di Tommaso Greco*
161 G.F. RUSSO, *Recensione al libro: "La legge della fiducia. Alle radici del diritto" di Tommaso Greco*
- 171 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI
- 173 INDICE DELL'ANNATA 2022

NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

La rubrica presenta la riflessione che Angela Busacca dedica al nuovo Codice contro la disinformazione in rete, adottato nel 2022. Un testo regolamentativo che si pone a tutela dell'informazione, a garanzia della democrazia e quale condizione di pensabilità di una società nella quale le decisioni sono responsabili proprio perché formatesi con la massima adeguatezza delle notizie.

Angela Busacca è ricercatrice di diritto privato presso l'Università Mediterranea dove insegna diritto dell'informatica e diritto sportivo. Tra le sue ultime pubblicazioni: *I beni digitali nella tassonomia dei beni giuridici*, Bari, 2023; Art. 88 - *Trattamento dei dati nell'ambito dei rapporti di lavoro - Aggiornamento 2022*, in G.M. Riccio, G. Scorza, E. Belisario, *GDPR e normativa privacy. II edizione*, Milano, 2022; Art. 87 - *Trattamento del numero di identificazione nazionale - Aggiornamento 2022*, in G.M. Riccio, G. Scorza, E. Belisario, *GDPR e normativa privacy. II edizione*, Torino, 2022; *Using AI for Justice*, con M. Monaca, in D. Marino, M. Monaca, *Artificial Intelligence and Economics*, London, 2022; Art. 86 *Trattamento ed accesso del pubblico ai documenti ufficiali - Aggiornamento 2022*, in G.M. Riccio, G. Scorza, E. Belisario, *GDPR e normativa privacy, II edizione*, Milano, 2022; *Social Media Targeting vs Consumer Data Protection?*, in "Sudeuropa", 2022.

Il nuovo codice europeo “rafforzato” contro la disinformazione*

Angela Busacca**

Introduzione

Tra i fenomeni caratteristici degli ultimi decenni, la disinformazione¹ rappresenta uno dei portati caratterizzanti le modifiche non soltanto in tema di produzione e qualità dell’informazione, ma soprattutto in tema di veicolazione e pervasività dei canali di distribuzione dell’informazione stessa, nonché di incidenza e capacità di persuasione nei confronti del pubblico. La generalizzata possibilità di accesso alla rete Internet e, parallelamente, la molteplicità dei canali di diffusione e la capillarità della circolazione delle notizie on line hanno disegnato un nuovo paradigma che, nel breve volgere di pochi lustri, ha imposto nuove dinamiche di informazione con l’emersione del cd. *citizen journalism* o “informazione

119

* Il testo riproduce, in lingua italiana, con alcune modifiche e l’aggiunta dell’apparato di note, il testo della Relazione “The new EU Code against disinformation” presentata nell’ambito del Convegno Internazionale “Cyberspace 2022”, organizzato dalla Masaryk University di Brno, nei giorni 25/26 novembre 2022. La Relazione è stata valutata e, a seguito di giudizio positivo, selezionata dal Comitato Scientifico del Convegno Internazionale con il riconoscimento del ruolo di intervento principale nel panel “New Media and Politics” (26.11.2022).

**Università Mediterranea.

¹ In argomento, nell’ambito di una vasta bibliografia, si segnalano, per un’analisi con approccio giuridico: C. HASSAN, C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete, regolazione*, Venezia, 2022; S. SASSI, *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, 2021; M. MONTI (a cura di) *La disinformazione on line e il ruolo degli esperti nell’agorà digitale: una prospettiva transdisciplinare*, fascicolo monografico (11/2020) di “federalismi.it” (<https://www.federalismi.it>); G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017; con diverso (e più generale) approccio al tema: V. L. RUBIN, *Misinformation and Disinformation: Detecting Fakes with the Eye and AI*, ed. Springer, 2022; J. ATTARAL, *Disinformati. Giornalismo e libertà nell’epoca dei social*, Firenze, 2022; A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, 2021; C. O’CONNOR, J. O. WEATHERALL, *L’era della disinformazione*, ed. italiana Milano, 2019.

dal basso”² che si è progressivamente affiancata alla tradizionale attività giornalistica (professionale), ponendo una inedita serie di interrogativi ed esigenze di regolamentazione a tutela della qualità e della correttezza dell’attività informativa e comunicativa.

Attraverso la rete Internet, si è affermata la possibilità di veicolare informazioni e notizie in grado di incidere sulla formazione dell’opinione pubblica in un brevissimo lasso di tempo e con dimensione planetaria, nonché, elementi non meno importanti, con costi limitati e senza, al contempo, il soggiacere ai vincoli ed alle rigide regole di esercizio di una attività professionale od essere sottoposti a monitoraggio o sindacato da parte di organismi di categoria, sfruttando sia lo status soggettivo dei creatori dell’informazione sia una malcelata commistione tra attività informativa ed attività comunicativa³.

Sul portato di questa situazione, accanto all’informazione si è affermata la dimensione patologica della disinformazione, nei diversi significati di diffusione di notizie false, di notizie veicolate in spregio dei canoni del corretto esercizio del diritto di cronaca (verità, interesse pubblico, continenza espositiva) e di notizie artefatte e create artificialmente per

² La possibilità di diffondere informazioni tramite i canali di comunicazione on line ha determinato un crescente fenomeno di disintermediazione che può essere letto secondo una duplice chiave interpretativa: da un lato come maggiore efficacia ed immediatezza delle comunicazioni, grazie anche ad un linguaggio diretto e scevro da tecnicismi o particolari difficoltà; da altro lato, invece, come mancanza di accuratezza e controllo delle fonti e della qualità dell’informazione veicolata, contribuendo, quindi, alla diffusione di dati e notizie non veritiere e/o incomplete; la stessa locuzione *citizen journalism*, inizialmente utilizzata in senso positivo per indicare una informazione veicolata “in orizzontale”, viene oggi utilizzata in senso negativo per indicare una informazione non legata ai doveri ed alla qualità imposta dal rispetto della deontologia e dalla regole della professione. In termini generali sul cd. *citizen journalism* e sui rischi della disintermediazione, cfr; M. PRATELLESI, *New Journalism. Dalla crisi della stampa al giornalismo di tutti*, Milano, 2013.

³ In argomento, cfr., tra gli altri, G. PITRUZZELLA, *Fake news, pluralismo informativo e responsabilità in rete*, in “MediaLaws. Rivista di diritto dei Media”, 2018, p. 19.

finalità malevole⁴. In tempi brevissimi, la disinformazione ha assunto le dimensioni di un problema sociale a livello non solo nazionale, ma europeo e globale⁵, con conseguenze che si riflettono in diversi ambiti, dal mercato alla politica, dalla vita sociale alla invasione della sfera privata degli individui⁶, senza trovare argine nella normativa esistente che, proprio per i caratteri originali del fenomeno, non presenta strumenti in grado di fermare la diffusione dei contenuti di disinformazione né di sanzionare i creatori dei contenuti ed i gestori dei canali di comunicazione utilizzati per diffonderli.

⁴ La Commissione UE definisce la disinformazione come “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”. Tale pregiudizio pubblico include minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e alla tutela della salute dei cittadini, dell’ambiente e della sicurezza dell’UE” (Comunicazione “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo”, COM(2018) 236 final del 26 aprile 2018), escludendo tuttavia dalla stessa “la pubblicità ingannevole, gli errori di segnalazione, la satira e la parodia, o notizie e commenti chiaramente identificabili come di parte”. In dottrina, cfr. C. PINELLI, *Disinformazione, comunità virtuali e democrazia: un inquadramento costituzionale*, in “Diritto Pubblico”, 2022, p. 173; G. RUFFO, M. TAMBUSCIO, *Capire la diffusione della disinformazione e come contrastarla*, in “federalismi.it”, 2020, n. 11, p. 73.

⁵ Sul punto, cfr. la Relazione Speciale “La disinformazione nell’UE: contrastata ma non vinta”, disponibile, in lingua italiana, all’indirizzo https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_09/SR_Disinformation_IT.pdf.

⁶ E. ABRUSCI, *Disinformazione e diritti umani: lineamenti per un dialogo necessario*, in “federalismi.it”, 11/2020, p. 228; M. LAMANUZZI, *La disinformazione ai tempi dei social media: una nuova sfida per il diritto penale?*, in “Archivio penale”, 2020, n.1, p.1; M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in “MediaLaws. Rivista di diritto dei Media”, 2017, p. 26.

A fronte dei tentativi, sporadici e poco omogenei, attuati in alcuni ordinamenti europei per contrastare i flussi disinformativi on line⁷, l'UE sta realizzando una articolata strategia contro la disinformazione⁸, che, al momento, trova il suo vertice nel “Codice di condotta europeo sulla

⁷ In argomento, cfr. S. SASSI, Il contrasto alla disinformazione in Unione Europea: una tutela per la tenuta della democrazia, in A. ADINOLFI, A. SIMONCINI (a cura di), Protezione dei dati personali e nuove tecnologie. Ricerca interdisciplinare sulle tecniche di profilazione e sulle loro conseguenze giuridiche, Napoli, 2022, p. 147; altresì, cfr. M. R. ALLEGRI, Oltre la par condicio. Comunicazione politico-elettorale nei social media, fra diritto e autodisciplina, Milano, 2020, spec. cap. IV: esperienze nazionali a confronto, p. 113. L'autrice, pur prendendo le mosse dalla particolare prospettiva della tutela della comunicazione politica on line, pone a raffronto le iniziative normative attuate in Germania e Francia per tutelare gli utenti e la qualità dell'informazione contro i contenuti fake che possono essere diffusi on line, soprattutto tramite social network, ed analizza altresì le proposte presentate in Italia e nel Regno Unito, sebbene queste ultime non siano approdate ad esiti in termini di diritto positivo; una particolare attenzione viene rivolta alle interazioni tra strumenti di hard e di soft law, soprattutto nell'ottica della realizzazione di un piano di interventi efficaci per contrastare la diffusione di contenuti (apertamente) illeciti e di disinformazione.

⁸ Come può leggersi nella presentazione delle linee di azione ed intervento per contrastare la disinformazione (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>), la Commissione EU valuta con estrema attenzione le possibili conseguenze dannose della diffusione dei contenuti di disinformazione e della loro incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica dal momento che esse possono “minacciare le nostre democrazie, polarizzare i dibattiti e mettere a rischio la salute, la sicurezza e l'ambiente dei cittadini dell'UE”, sicché “le campagne di disinformazione su larga scala rappresentano una sfida importante per l'Europa e richiedono una risposta coordinata da parte dei paesi dell'UE, delle istituzioni dell'UE, delle piattaforme online, dei mezzi di informazione e dei cittadini dell'UE”. La strategia europea viene indirizzata alla salvaguardia dei sistemi democratici ed alla tutela dei valori europei, attraverso una serie di misure che coinvolgono, appunto, le stesse istituzioni e diversi operatori della rete Internet. Sulla strategia europea, ed in particolare sulla scelta degli strumenti più opportuni per la realizzazione delle finalità proposte, cfr. O. POLLICINO, *I codici di condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione online*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, p. 1049.

disinformazione”, giunto, nel 2022, alla seconda edizione “rafforzata”⁹ ed indirizzata ad un maggior coinvolgimento, nonché ad una maggiore responsabilizzazione, degli operatori della rete Internet ed al contempo ad una più matura opera di monitoraggio e controllo da parte delle istituzioni EU e degli organi di garanzie e vigilanza.

Nelle considerazioni che seguono vorrei proporre alcune riflessioni ed un breve itinerario, che, proprio nell’ottica della possibile risposta regolamentare al fenomeno, prende le mosse dalla Direttiva 2000/31 (“sui servizi della società dell’informazione”) e giunge all’entrata in vigore del Regolamento 2022/2065 (“sui servizi digitali”, cd. Digital Service Act - DSA) nei primi giorni di questo novembre, analizzando, seppur in termini generali, i contenuti del Codice 2022, per cercare (possibili) risposte ad alcune domande e particolarmente:

- a) perché abbiamo bisogno di un codice contro la disinformazione?
- b) perché la Commissione UE ha avvertito la necessità di richiamare l’attenzione sulla disinformazione e sulle buone pratiche a tutela degli utenti?
- c) Ed ancora: perché la Commissione UE non è intervenuta con un atto vincolante ma ha preferito utilizzare uno strumento di soft law, rimettendone l’effettività alla attuazione da parte dei firmatari/aderenti?

⁹ Il testo integrale del Codice Rafforzato 2022 è consultabile, in lingua inglese, all’indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>; i dati più significativi sulle dimensioni del fenomeno in Europa, la cronologia delle attività intraprese nell’ambito della strategia europea contro la disinformazione ed alcune schede, in lingua italiana, sulle principali innovazioni introdotte nell’edizione del 2022, sono disponibili all’indirizzo https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan/strengthened-eu-code-practice-disinformation_it. Per un primo commento, cfr. M. LAMANUZZI, *I problemi della disinformazione in rete: i limiti del diritto penale e le potenzialità del nuovo Codice rafforzato di buone pratiche dell’UE*, in “Medialaws on line” (<https://www.medialaws.eu/il-problema-della-disinformazione-in-rete-i-limiti-del-diritto-penale-e-le-potenzialita-del-nuovo-codice-rafforzato-di-buone-pratiche-dellue/>).

La situazione in atto: disinformazione e fake news nell'ecosistema Internet

La Direttiva 2000/31¹⁰ pose le prime regole europee in materia di responsabilità degli internet service providers (ISPs) con l'assenza di un obbligo di controllo sui contenuti veicolati sulla rete e con la previsione di responsabilità solo in caso di condotte degli ISPs che risultassero incidenti sui destinatari, sulle informazioni o sulla circolazione di queste ultime¹¹. L'ecosistema internet di riferimento era molto diverso da quello attuale e risultava ancora scandito da comunicazioni monodirezionali e dalla rigida divisione tra produttori e consumatori di informazioni: sebbene si iniziassero ad avere i primi periodici on line, essi spesso erano

¹⁰ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 "relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno" («Direttiva sul commercio elettronico»); il testo integrale, in lingua italiana, può leggersi all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32000L0031>.

Nell'ambito della vasta bibliografia sulla direttiva e sulla normativa nazionale di recepimento, per uno sguardo d'insieme cfr. G. GAMBINO, A. STAZI, D. MULA, *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Torino, 2020 (spec. cap. III: *La libertà di iniziativa economica privata ed il diritto d'autore*, p. 131 e cap. V: *Le responsabilità contrattuali ed extracontrattuali in Rete*, p.241); offrono una dettagliata analisi del d.lgs. 70/2003, G. FINOCCHIARO, F. DELFINI (a cura di), *Diritto di Internet*, Padova, 2014 (spec. cap. IV: *il d.lgs. 70/2003*, p. 431); tra i primi commentatori possono ricordarsi: C. ROSSELLO, *Commercio elettronico. La governance di Internet tra diritto statale, autodisciplina, soft law e lex mercatoria*, Milano, 2006; E. TOSI (a cura di), *Commercio elettronico e servizi della società dell'informazione*, Milano, 2003; A. ANTONUCCI (a cura di) *La Direttiva 2000/31/CE e il quadro normativo della rete*, Milano, 2001.

¹¹ In particolare, l'art. 15 prevedeva espressamente l'assenza di obblighi di controllo in capo agli ISPs ed i precedenti artt. 13 e 14 individuavano particolari regimi di responsabilità connessi allo svolgimento delle funzioni di caching od hosting provider, ma solo in caso di conoscenza/consapevolezza della illiceità dei contenuti e diniego alla rimozione oppure in caso di attività rivolte alla modifica dei contenuti stessi od alla limitazione/ingerenza sulla circolazione e sui possibili destinatari. In argomento, cfr. O. POLLICINO, *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet Service Provider*, in "dimt.it", 2014 (https://www.dimt.it/wp-content/uploads/2015/03/www.giurcost.org_studi_pollicino1.pdf); F. DI CIOMMO, *La responsabilità civile in Internet: prove di governo dell'anarchia tecnocratica*, in "La responsabilità civile", 2006, p. 548. Con attenzione alle evoluzioni normative e giurisprudenziali, cfr. E. LUCCHINI GUASTALLA, *Profili della responsabilità dell'Internet Service Provider: attualità e prospettive* in S. TROIANO (a cura di), *Diritto privato e nuove tecnologie: riflessioni incrociate tra esperienze giuridiche a confronto*, Napoli, 2022, p 261; M. TESCARO, *Una proposta ricostruttiva contrastante con il diritto vivente in tema di responsabilità civile dell'internet provider nel diritto italiano tra direttiva 2000/31/CE, regolamento UE 2016/679 e direttiva UE 2019/790*, in T. PASQUINO, A. RIZZO, M. TESCARO (a cura di), *Questioni attuali in tema di commercio elettronico*, Napoli, 2020, p. 131.

unicamente una versione telematica del tradizionale periodico cartaceo¹², blog e forum di discussione erano in fase di sviluppo e non si era ancora registrata la decisiva comparsa ed ascesa dei social network. In relazione alla circolazione di informazioni inferenti la sfera personale e di dati personali degli individui, la Direttiva 1995/46¹³ aveva posto le basi della disciplina *data protection*, ma guardando ai trattamenti effettuati con strumenti elettronici e telematici nell’ottica della massificazione e di crescenti quantità di dati ma non (ancora) nell’ottica degli enormi insiemi che avrebbero portato ai cd. Big Data¹⁴.

Nel volgere di poco più di 20 anni, guardando all’ecosistema Internet del 2022, si è determinato un radicale mutamento di prospettiva de-

¹² Tra i primi quotidiani a sperimentare le potenzialità della dimensione on line ed a proporre alcune edizioni telematiche originali e diverse rispetto a quelle cartacee può ricordarsi Repubblica.it che, per molti versi, può considerarsi l’apripista di tutta una serie di quotidiani e periodici on line. La progressiva trasmigrazione verso le edizioni on line, con arricchimento di contenuti e con l’affermarsi di periodici telematici originali, ebbe significative svolte con la legge n. 62/2001 e con alcune elaborazioni giurisprudenziali che risolsero le criticità legate alla interpretazione letterale della legge n.47/48 (disposizioni sulla stampa) ed in particolare alcune questioni legate alla registrazione ed alle responsabilità dei gestori, non paragonabili a quelle dei direttori responsabili se non in caso di periodici registrati e riconducibili alla categoria dell’informazione professionale. In argomento, cfr.: D. BUTTURINI, *Libertà di informazione giornalistica e libertà di comunicazione di massa online: rapporti, differenze e sovrapposizioni*, in “Journal of Ethics and Legal Technologies”, 2020, 2(2), p. 69 (https://jelt.padovauniversitypress.it/system/files/papers/JELT-02-02-04_4.pdf); M. TRESCA, *Il diritto di informazione nell’era digitale: la complessa equiparazione tra stampa tradizionale e media on line*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, 2017 (<https://iris.luiss.it/bitstream/11385/199919/1/Stampa%20e%20nuovi%20media%20-%20Forum%20Quaderni%20Costituzionali.pdf>).

¹³ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; il testo integrale, in lingua italiana, può essere consultato all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A31995L0046>. Per una analisi della direttiva, anche in relazione alle evoluzioni normative in tema di data protection on line, cfr., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo (Vol. 1)*, Torino, 2016.

¹⁴ Con la locuzione Big Data si è soliti indicare quei grandi insiemi di dati ottenuti da fonti eterogenee e mediante l’impiego di tecniche massive di raccolta che richiedono particolari infrastrutture digitali e programmi (che determinano prevalentemente modalità di trattamento automatizzate) per effettuare le attività di trattamento, attraverso classificazione, generazione di modelli ed organizzazione di dataset finalizzati ai processi di estrazione delle informazioni e della conoscenza. In argomento, cfr. V. FALCE, G. CHIDINI, G. OLIVIERI, *Informazione e Big Data tra innovazione e concorrenza*, Milano, 2017.

terminato dalla concorrenza e spesso sovrapposizione di diversi fattori: in primo luogo l'avvento dei social media, che hanno progressivamente assunto un ruolo centrale nelle comunicazioni disintermedie e nello scambio di informazioni e conoscenza¹⁵; in parallelo, lo sviluppo della tecnica e della tecnologia, che ha portato alla creazione e diffusione dei dispositivi mobili, in grado di rendere la Rete accessibile da qualsiasi luogo ed in qualsiasi momento, e dei dispositivi del cd. Internet delle cose (Internet of things -IoT), in grado di raccogliere e trasferire quantità di dati sempre maggiori; da ultimo, l'avvento dei sistemi di Intelligenza Artificiale (Artificial Intelligence - AI), che hanno definitivamente consacrato una economia, anzi di più, una società *data driven*¹⁶.

La circolazione di informazioni diviene la costante ed il tratto caratterizzante degli ultimi anni e proprio accanto alle nuove possibilità di accesso alla conoscenza si sviluppa altresì il fenomeno della disinformazio-

¹⁵ Per una panoramica d'insieme, cfr. G. RIVA, *I Social Network*, Bologna, 2016; G. BOCCIA ARTIERI, L. GEMINI, F. PASQUALI, S. CARLO, *Fenomenologia dei social network. Presenza, relazioni e consumi mediiali degli italiani online*, Roma, 2017; per un approccio alle tematiche di carattere giuridico, C. PERLINGIERI, *Profili giuridici dei social networks*, Napoli, 2014; con speciale attenzione alle questioni correlate alla libertà di manifestazione del pensiero ed alle problematiche emerse negli ultimi anni, cfr. L. CALIFANO, *La libertà di manifestazione del pensiero... in rete; nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. Fake news, hate speech e profili di responsabilità dei social network*, in "federalismi.it", 2017.

¹⁶ La locuzione "*data driven*" viene comunemente utilizzata per indicare i diversi ambiti e fenomeni della realtà che sono "guidati dai dati" o comunque organizzati secondo un approccio basato sui dati e sulle risultanze della *data analysis* (intesa come osservazione di quanto è già successo) per elaborare indirizzi, valutazioni e decisioni informate perché basate sulle risultanze dei dati, sulle previsioni e proiezioni delle informazioni ricavate e sorrette dalla *data analytics* (intesa come analisi dei dati in tempo reale con proiezione delle migliori opzioni per migliorare prestazioni e performance). Sul tema cfr. F. CORRADO, A. STAZI, *Datificazione e questioni giuridiche: profili evolutivi in prospettiva comparatistica*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2019, p. 444; per un diverso approccio, D. CARDON, *Cosa sognano gli algoritmi. Le nostre vite al tempo dei big data*, Milano, I ed italiana, 2018.

ne¹⁷, intesa come sistematica immissione e circolazione in Rete di notizie false create e diffuse per finalità diverse e malevole quali: influenzare l'opinione pubblica; orientare le scelte della comunità, sia in senso politico che consumistico o mercantile od ancora etico-religioso; proporre modelli alternativi di narrazione e di realtà dei fatti, presentati agli occhi del pubblico e da questi percepiti come verisimili ed affidabili¹⁸.

L'espressione "fake news"¹⁹ si afferma sempre più come espressione di uso comune per indicare notizie false, create con la consapevolezza della falsità per ben precise finalità di influenza/alterazione delle situazioni reali ed immesse in Rete per diffondersi secondo meccanismi che ne amplificano la distribuzione soprattutto presso quelle categorie di de-

¹⁷ Per una prima definizione di "disinformazione" può considerarsi quanto affermato nel "Rapporto su fake news e disinformazione on line" (*Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*), svolto da un gruppo di esperti (HLEG, *High-Level Expert Group on Fake News and Disinformation*) su mandato della Commissione EU e pubblicato in data 12 marzo 2018; nel Report si legge: "la disinformazione, qui definita, include forme di discorso, passando oltre a quelle già illegali, come la diffamazione, l'*hate speech*, l'incitamento alla violenza, ecc., ma che possono comunque essere dannose. È un problema di attori – politici statali o non statali, del settore profit, cittadini singoli o in gruppo – così come di strutture che si occupano della circolazione e della diffusione attraverso mezzi di informazione, piattaforme e reti, protocolli ed algoritmi" proseguendo poi, in prospettiva, con l'affermare "nel prossimo futuro la disinformazione coinvolgerà sempre più la comunicazione tramite applicazioni di messaggistica privata, *chatbot* e sistemi vocali, così come la realtà aumentata, quella virtuale e contenuti generati o manipolati dall'Intelligenza Artificiale"

¹⁸ F. FRACCHIA, *Le fake news come luogo di osservazione dei fenomeni della tecnologia e delle reti nella prospettiva del diritto*, in "federalismi.it", 11/2020, p. 43; per un diverso approccio, cfr. F. CIRACÌ, *Per una teoria critica del digitale: fake news e postverità alla luce della logica della verosimiglianza*, in "Quaderni di filosofia - Filosofia digitale", a cura di F. CIRACÌ, R. FEDRIGA, C. MARRIAS, Milano, 2021 (<https://www.mimesisedizioni.it/download/14409/c140af6189bd/ciraci.pdf>).

¹⁹ La stessa definizione di "fake news" come notizia falsa creata e diffusa per finalità malevole presenta più di un problema, dal momento che, come osservato in dottrina (M. CAVINO, *Il triceratopo di Spielberg. Fake news, diritto e politica*, in "federalismi.it", 11/2020, p. 32) "il problema definitorio non è di facile soluzione" dal momento che "i diversi tentativi compiuti lasciano insoddisfatti, ora perché propongono definizioni troppo ampie, capaci di designare anche fenomeni diversi; ora perché propongono definizioni troppo ristrette che lasciano fuori aspetti significativi del fenomeno". Sul punto cfr. altresì P. MORO, *La verità della finzione. Ambiguità e limiti delle fake news*, in "Etica delle professioni", 3/2017, p.20; quest'ultimo autore, in particolare, evidenzia come anche nell'ambito di studi ed analisi svolti dalle Commissioni e dai Gruppi di Lavoro svolti su mandato delle istituzioni EU risulti assente una definizione del fenomeno "fake news", considerandosi maggiormente rilevante la definizione di "disinformazione", come riportata sub nota 18.

stinatari che possono essere maggiormente influenzabili²⁰. La pervasività del fenomeno fake news trova terreno fertile anche in considerazione di una ulteriore circostanza: l'incessante aumento, nella vita quotidiana, del cd. *time spent on platform* cioè il tempo che ciascun individuo trascorre on line sia per finalità legate alla sfera lavorativa, ma soprattutto per finalità personali e private²¹. Non è un caso, pertanto, che la diffusione delle fake news si sviluppi principalmente attraverso i social media, che divengono in breve i maggiori catalizzatori del tempo trascorso on line e che, proprio per la struttura che presentano, rendono possibile non soltanto la determinazione dei flussi informativi tra le diverse categorie di utenti, ma altresì la creazione di effetti di moltiplicazione e “rimbalzo” delle informazioni, a seguito delle attività di condivisione e *re-posting*.

In relazione al fenomeno delle fake news e della diffusione delle stesse attraverso canali e flussi informativi etero-indirizzati, c'è un punto importante da sottolineare ed è il punto che crea la frattura nella storia dell'informazione e del giornalismo come motore delle società democratiche²²: le fake news non sono semplicemente notizie false o notizie (giornalisticamente) non verificate o verificate in modo superficiale o errato.

Difatti, se le fake news fossero semplicemente notizie false veicolate per errore o per negligenza nella verifica delle fonti, infatti, non avremmo nessuna particolare novità, dal momento che le notizie inesatte, veicolate anche attraverso gli organi di stampa o la televisione (quindi attraverso canali di informazione professionale) a causa di errore o di non corretto esercizio del diritto di cronaca o del diritto di critica sono sempre esistite nella storia del giornalismo: se ne volessimo una riprova, basterebbe richiamare le molteplici notizie relative all'inizio dei lavori

²⁰ L. MCINTYRE, *Post-Verità*, edizione italiana a cura di A. LANNI, Torino, 2019; G. GILI, G. MADDALENA, *Post-verità e fake news: radici, significati attuali, inattesi protagonisti e probabili vittime*, in “MediaEducation. Studi e ricerche”, 2018, p. 1 (<https://oaj.fupress.net/index.php/med/article/view/8796/8374>).

²¹ L. FLORIDI, *Quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017; E. BEDINI, A. ZAMPIERI, *Identità moderne. Come Internet ha cambiato il nostro modo di presentarci*, Milano, 2018; S. Broadbent, *Internet, lavoro, vita privata. Come le nuove tecnologie cambiano il nostro mondo*, Bologna, 2012.

²² R. BARTOLONI, *Il giornalismo vaccino contro le fake news*, e-book, 2022; F. PIRA, A. ALTI-NIER, *Giornalismi. La difficile convivenza con fake news e misinformation*, Padova, 2018; G. MATTUCCI, *Informazione on line e dovere di solidarietà. Le Fake news tra educazione e responsabilità*, in “Rivista AIC”, 2018 (https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2018_Matucci.pdf).

per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina (prima fra tutte quella pubblicata su di un quotidiano nel maggio del 1864 fino a quella pubblicata sulla copertina del periodico “La Domenica del Corriere” nel 1965²³) continuamente programmata ed annunciata ma, finora, mai concretamente realizzata.

Differentemente dalla notizia propagandistica o dalla notizia non verificata o erronea, le fake news sono notizie pensate, create e strutturate nella piena consapevolezza della falsità del contenuto: sono frutto di una deliberata strategia indirizzata a diffondere notizie false ed a creare, sulla base delle notizie false, le alterazioni nella libera formazione dell’opinione pubblica per indirizzare i convincimenti e le scelte dei destinatari; ed in relazione proprio a questo ultimo punto, è bene evidenziare come il riferimento sia a scelte che non attengono solo ai consumi od alla dimensione economica, ma soprattutto a quelle che possono influenzare la vita politica, il dibattito democratico e le scelte di vita individuali e delle comunità.

A queste considerazioni deve aggiungersi una ulteriore osservazione: con riferimento alla normativa esistente, le fake news e la relativa diffusione sono fenomeni che sfuggono all’applicazione della Direttiva 2000/31, poiché le piattaforme ed i social media figurano comunque come *host provider* e godono del regime di esenzione dalla responsabilità dell’art. 15.

Sono evidenti i rischi della disinformazione e della diffusione di notizie e contenuti fake, ma sono incerti i profili relativi alle forme di tutela del pubblico ed al riconoscimento dei profili di responsabilità per gli autori: emergono, quindi, con forza i segnali della opportunità, anzi della necessità di un aggiornamento della normativa, che possa essere più rispondente al diverso e più articolato ecosistema Internet, anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento degli operatori IT e dei cd. Big Playes che non degeneri, tuttavia, in una sorta di delega di funzioni o di facoltà regolatorie dalle istituzioni statali agli operatori (privati) del

²³ Le notizie su di un “ponte cantierabile” entro poche settimane furono pubblicate nel 1864 sul “Monitore Ferroviario” (edizione del 15 maggio); circa cento anni più tardi, la “Domenica del Corriere” dedicò la copertina al presunto inizio dei lavori con il claim “La Sicilia diventa continente” (edizione del 21 marzo); per una panoramica generale della vicenda, con prospettiva interdisciplinare, cfr. A. ANGELINI, *Il mitico ponte sullo Stretto di Messina. Da Lucio Cecilio Metello ai giorni nostri: la storia, la cultura, l’ambiente*, Milano, 2007.

mercato²⁴. Scorrendo le cronache degli ultimi anni, uno dei primi episodi che hanno evidenziato la portata ed i rischi della disinformazione, come sistema di influenza dell'opinione pubblica e rischio per il corretto svolgersi della vita democratica, sono state le elezioni presidenziali statunitensi del 2016 ed il cd. caso "Cambridge Analytica"²⁵, che ha portato all'attenzione le potenzialità della raccolta e del trattamento massivo dei dati ai fini della profilazione degli utenti e del conseguente invio di messaggi ed informazioni adeguatamente strutturati per influenzare le scelte, in questo caso politiche, degli elettori indecisi e per rafforzare, attraverso effetti *echo chamber e filter bubbles*²⁶, i convincimenti degli elettori già orientati ma non apertamente schierati.

²⁴ F. PIZZETTI, Fake news e allarme sociale: responsabilità non censura, in "MediaLaws. Rivista di diritto dei Media", 2017, p. 48; in relazione alla "difficoltà di trovare modalità giuridiche adeguate per regolare questi fenomeni", l'autore osserva come "soprattutto rispetto alle fake news che falsificano o modificano la realtà con finalità politiche o di inquinamento del dibattito pubblico, lo sforzo in atto da parte dei governi e degli studiosi sia rivolto essenzialmente a chiedere, o imporre, alle IT Companies misure di contrasto poste in essere dagli stessi social o dai motori di ricerca (...) da un lato questo è certamente più immediatamente produttivo di effetti, perché punta sul fatto che la stessa tecnologia utilizzata dalle IT impedisca il diffondersi di fake news che altrimenti essa stessa renderebbe possibile senza limiti. Dall'altro però rischia di affidare direttamente alle IT Companies funzioni e responsabilità censorie nei confronti della libertà di manifestazione del pensiero, di opinione e di parola": su queste premesse emerge "la complessità del dibattito pubblico in ordine a quali vincoli imporre alle IT, e a quali condizioni essi possano essere resi obbligatori" sicché sebbene "la principale responsabilità resta in capo alla società e ai mezzi di informazioni, che per primi devono essere direttamente capaci di fornire informazioni alternative corrette, la delicatezza del problema sta nel fatto che le istituzioni devono saper imporre alle IT vincoli che proteggano gli utenti dal rischio di essere ingannati, senza però affidare ad esse poteri dichiaratamente censori". In argomento, cfr. altresì E. Garzonio, Responsabilità degli ISP rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali con finalità di comunicazione politica: applicabilità del GDPR alle piattaforme "social", in "MediaLaws. Rivista di diritto di Media", 2019, p. 190.

²⁵ A. GIANNACCARI, Facebook, tra "privacy" e antitrust: una storia (non solamente) americana, in "Mercato concorrenza regole", 2019, p. 273; A. ALÌ, L'analisi dei dati dei "social network" per finalità politiche a seguito del caso Facebook-Cambridge Analytica, in "Gnosis", 2019, p. 45; E. ASSANTE, Cosa ci può insegnare il caso Cambridge Analytica, in "federalismi.it", 9/2018; I. RIZZUTO, Le nuove frontiere del "digital marketing": dalla profilazione alla manipolazione "online" nell'ambito politico alla luce del GDPR, in "Ciberspazio e Diritto", 2018, p. 99.

²⁶ M. BIANCA, La filter bubble e il problema dell'identità digitale, in "MediaLaws. Rivista di diritto dei Media", 2019 (https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2019/05/paper6_bianca.pdf).

Nel 2017, l'espressione "Fake News" venne indicata come "parola dell'anno" da parte del Collins Dictionary: gli anni seguenti, giungendo fino alla stretta attualità, hanno confermato il pericoloso aumento, quantitativo e qualitativo, delle notizie fake e della relativa diffusione, interessando anche i campi della ricerca scientifica e tecnologica e dell'economia, del cambiamento climatico o delle migrazioni umane e, come testimoniato negli anni dell'emergenza sanitaria, anche il campo della salute e della prevenzione delle malattie e delle pandemie a livello globale²⁷.

La strategia UE contro la disinformazione ed il Codice di buone prassi del 2018

Proprio in considerazione del fenomeno, l'UE inaugura una strategia di contrasto alla diffusione delle fake news ed ai fenomeni di disinformazione con il Report "A multidimensionale approach to disinformation"²⁸ (2018) al quale seguono la Comunicazione della Commissione "Tackling

²⁷ V. DE SANTIS, Esitazione vaccinale, disinformazione e "fake news" nella società digitale, in "Osservatorio costituzionale", 2022, p. 210; V. D'ONOFRIO, L'ombra di un "Cambridge Analytica bis" sulle presidenziali USA 2020: la moderna essenza di democrazia nella morsa di vecchi fantasmi e futuri inquietanti scenari, in "federalismi.it", 2020, p. 61.

²⁸ Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation, 2018 consultabile on line all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

on line disinformation: a European Approach” (COM 2018/236)²⁹ che sottolinea la necessità di interventi non solo autoritativi ma sinergici con gli operatori del mercato³⁰ IT e la prima edizione del Codice of Practice on

²⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo”, Bruxelles, 26.4.2018 - COM(2018) 236 final; consultabile, in lingua italiana, all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0236>. La Comunicazione riveste una importanza fondamentale nell’ambito della strategia EU di contrasto alla disinformazione e si presenta come manifesto programmatico delle istanze e delle azioni che saranno poi intraprese dal Codice contro la Disinformazione. Nell’introduzione della Comunicazione vengono evidenziati non solo i rischi derivanti dalla diffusione della disinformazione e dall’uso distorto dei canali di comunicazione on line, ma altresì la necessità di una maggiore responsabilizzazione degli operatori IT, soprattutto nell’ottica della condivisione delle linee di indirizzo delle strategie e delle azioni per contrastare la creazione e la diffusione dei contenuti fake. In particolare, la Commissione afferma che: “la disinformazione erode la fiducia nelle istituzioni e nei mezzi di comunicazione digitali e tradizionali e danneggia le nostre democrazie ostacolando la capacità dei cittadini di prendere decisioni informate (...) alimenta anche idee e attività radicali ed estremiste, oltre a compromettere la libertà di espressione, un diritto fondamentale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” evidenziando altresì come “al giorno d’oggi le campagne online di disinformazione di massa sono ampiamente sfruttate da una serie di soggetti nazionali ed esteri per instillare sfiducia e creare tensioni sociali, con conseguenze potenzialmente gravi per la nostra sicurezza (...) campagne di disinformazione da parte di paesi terzi possono inoltre essere parte di minacce ibride alla sicurezza interna, nonché ai processi elettorali, in particolare in combinazione con gli attacchi informatici”;

³⁰ In relazione al ruolo degli operatori IT, con particolare riferimento ai gestori delle piattaforme di condivisione dei contenuti e dei social network, nella Comunicazione, la Commissione afferma altresì che: “le piattaforme online che distribuiscono contenuti, in particolare i social media, i servizi di condivisione di video e i motori di ricerca, hanno un ruolo fondamentale nella diffusione e nell’amplificazione della disinformazione online” tuttavia “finora queste piattaforme non sono riuscite a intervenire adeguatamente e si sono dimostrate impotenti di fronte alla sfida posta dalla disinformazione e dall’uso manipolativo delle loro infrastrutture (...) hanno adottato misure moderate per invertire la tendenza alla diffusione di disinformazione online, ma ciò ha interessato un numero limitato di paesi e di utenti” ed inoltre “sorgono inoltre seri dubbi in merito all’efficacia della protezione che la piattaforma è in grado di fornire ai propri utenti contro l’uso non autorizzato dei dati personali da parte di terzi, come hanno recentemente dimostrato le rivelazioni del caso Facebook/Cambridge Analytica (...) riguardante la raccolta non autorizzata di dati personali di milioni di utenti UE dei social media, sfruttati in contesti elettorali”.

Disinformation (2018)³¹. Il Codice non è un atto normativo della UE con valore vincolante ma piuttosto un esempio di autoregolamentazione su base volontaria, con i quale i firmatari (*representatives of online platforms, leading tech companies and players in the advertising industry*) si impegnano ad adottare e rispettare determinati standard per contrastare la disinformazione, garantire l'integrità dei servizi e tutelare gli utenti.

Nel Codice viene indicata una definizione di “disinformazione” che, riprendendo le elaborazioni del Gruppo di esperti e le affermazioni della Commissione EU, ne evidenzia i caratteri di falsità originaria e verificabile nonché le finalità di inganno e confusione del pubblico per finalità economiche o per manipolare l'opinione pubblica o creare alterazioni dei processi democratici³², ribadendo peraltro come siano non riconducibili alla disinformazione una serie di altri fenomeni, dalla pubblicità alla satira, che trovano distinta ed autonoma considerazione, sia in termini di caratteri distintivi che in termini di limiti e liceità dei contenuti³³.

³¹ EU Code of Practice on Disinformation, 26 Settembre 2018; il testo del Codice, nelle diverse lingue degli Stati Membri UE, è consultabile all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/code-practice-disinformation>. Nell'ambito della vasta bibliografia di commento, cfr., tra gli altri, M. MONTI, La disinformazione on line, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation), in “federalismi.it”, 11/2020, p. 282; T. QUINTEL, C. ULLRICH, Self-Regulation of Fundamental Rights? The EU Code of Conduct on Hate Speech, Related Initiatives and Beyond in B. PETKOVA, T. OJANEN (a cura di), Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries, Edward Elgar Publishing, Summer/Autumn 2019 (<https://ssrn.com/abstract=3298719>); A. KUCZERAWY, Fighting Online Disinformation: Did the EU Code of Practice Forget about Freedom of Expression? in E. KUZELEWSKA, G. TERZIS, D. TROTTIER, D. KLOZA (a cura di), Disinformation and Digital Media as a Challenge for Democracy. European Integration and Democracy Series, Vol. 6, ed. Intersentia, 2019 (<https://ssrn.com/abstract=3453732>).

³² Nel Preambolo del Codice può leggersi la seguente definizione: “as provided under the Commission’s Communication, for the purpose of this Code, the Commission as well as the High Level Expert Group in its report define “Disinformation” as verifiably false or misleading information which, cumulatively, verifiably false or misleading information which, cumulatively, (a) Is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public; and (b) May cause public harm, intended as threats to democratic political and policymaking processes as well as public goods such as the protection of EU citizens’ health, the environment or security.

³³ Sempre nel Preambolo del Codice viene precisato che: “the notion of “Disinformation” does not include misleading advertising, reporting errors, satire and parody, or clearly identified partisan news and commentary, and is without prejudice to binding legal obligations, self-regulatory advertising codes, and standards regarding misleading advertising”.

La finalità generale del codice è quella di identificare le azioni e gli agenti/firmatari che possano realizzarle per affrontare le sfide della disinformazione (“*to identify the actions that Signatories could put in place in order to address the challenges related to Disinformation*”): seguendo le indicazioni della Comunicazione “*Tackling on line disinformation*”, pertanto, il punto I indica specifica 11 propositi ed azioni da realizzare per contrastare la *miserapresentation*³⁴ e la *disinformation* anche attraverso il rafforzamento degli utenti ed il coinvolgimento dei ricercatori.

Alle finalità fanno seguito gli impegni, che sono collegati alle finalità e riguardano vari aspetti dell’attività delle piattaforme Interne tra i quali il controllo dei posizionamenti pubblicitari, il contenuto dei messaggi di propaganda politica e di propaganda basata su criticità o allarmi sociali, la verifica di integrità dei servizi, le strategie di responsabilizzazione dei consumatori nonché il coinvolgimento della comunità di ricerca per l’implementazione delle strategie e delle azioni.

La parte III del Codice è dedicata al monitoraggio ed alla misurazione dell’effettività del Codice, attraverso la predisposizione di strumenti quali la compilazione di report annuali con l’indicazione delle strategie adottate, dei risultati raggiunti e dei livelli di trasparenza; le attività di cooperazione tra i firmatari e tra i firmatari e la Commissione, anche attraverso riunioni periodiche.

In estrema sintesi possono sinteticamente indicarsi, di seguito, pregi e criticità del Codice; in primo luogo, quanto ai soggetti:

- come pregio: ha rappresentato il primo esempio a livello mondiale, di accordo tra rappresentanti degli cd. Big Players del settore ICT, dei gestori delle piattaforme e degli operatori della pubblicità e del mercato on line;
- come criticità: essendo su base volontaria, prevede libertà di adesione di nuovi firmatari e libertà di dissociazione, dall’intero Codice o anche sono da alcuni degli impegni, dei firmatari presenti;
- come criticità: non prevedendo alcun intervento pubblico, non offre strumenti di coazione e di sanzione che non siano rimessi

³⁴ Il termine *miserapresentation*, tradizionalmente utilizzato per indicare una dichiarazione ingannevole, assume, nel contesto delle patologie dell’informazione, il significato di utilizzo strumentale dei dati e delle notizie per ingannare il pubblico offrendo una rappresentazione parziale o ingannevole della situazione e degli avvenimenti; a differenza delle fake news, che sono false e non originali ab origine, la *miserapresentation* può aversi anche in caso di notizie originariamente vere ma piegate ad una interpretazione distorta che proietta, in ogni caso, una non verità nei confronti del pubblico.

all'autonomia delle parti e rimette quindi agli stessi firmatari la correttezza dell'agire ed il rispetto degli impegni assunti.

Quanto all'oggetto:

- come pregio: ha dato una definizione di “disinformazione”;
- come pregio: ha posto dei principi comuni per garantire standard di tutela uniformi;
- come criticità: ha trasposto (o cercato di trasporre) nella realtà europea la cd. metafora del *marketplace of ideas*, riproponendo l'ideale statunitense della *free competition of ideas* come principio di autoregolamentazione in grado di isolare le informazioni false e la disinformazione e di favorire, comunque, l'emersione della verità e della informazione di qualità, sottintendendo, tuttavia, una autonoma capacità regolatoria dello stesso *marketplace of ideas*.

Le criticità enunciate hanno manifestato tutta la loro incidenza nel biennio 2020/2021 in tempi di emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Sars-Cov-2 ed altresì in occasione delle elezioni presidenziali statunitensi del 2020³⁵.

In particolare, durante i periodi di lockdown determinati dalla necessità di contrasto e contenimento della pandemia, è notevolmente aumentato il consumo di informazione on line e la limitazione dei contatti sociali in presenza ha determinato una trasposizione di diverse attività della vita quotidiana nella dimensione telematica.

³⁵ V. M. DONOFRIO, L'ombra di un “Cambridge Analytica bis” sulle presidenziali USA 2020: la moderna essenza di democrazia nella morsa di vecchi fantasmi e futuri inquietanti scenari, cit., p. 64.

Parallelamente, si è intensificata l'attività di quanti hanno prodotto ed immesso in Rete notizie false presentando una realtà distorta³⁶, sia con riferimento alla diffusione ed all'incidenza della pandemia, che con riferimento alle cure ed alla ricerca medica e scientifica sui vaccini³⁷.

Accanto a “disinformazione”, emergono e ricorrono anche la parola “infodemia”, utilizzata per indicare la diffusione di quantità enormi ed eccessive di informazioni che creano confusione e rendono difficile, per gli utenti, orientarsi per individuare le fonti realmente affidabili e

³⁶ Negli ultimi anni si è altresì intensificato l'utilizzo di strumenti automatici e di social bot per la creazione e la diffusione on line delle notizie e dei contenuti falsi; in particolare, proprio per la facilità di diffusione tramite i social network, è facile poter celare dietro una serie di profili ed account falsi, poiché non rispondenti a persone fisiche (o peggio: dietro account rubati o con impersonificazione fittizia) degli algoritmi programmati per diffondere contenuti fake e di disinformazione, sia in modalità individuale che in modalità “squad”, cioè attraverso la correlazione di più agenti. Le cronache degli ultimi anni riportano le notizie di cancellazioni di massa, operata dai gestori dei social (primo fra tutti Meta per Facebook), in relazione a centinaia di migliaia di profili falsi che attraverso social bot interagivano e diffondevano contenuti non attendibili con il risultato di alterare la discussione e diffondere contenuti politicamente e/o socialmente orientati. Secondo alcune statistiche, peraltro, la quota di account falsi sembrerebbe raggiungere quasi il 5% dell'intero ammontare degli account social di Facebook, sebbene i gestori informino continuamente sull'aggiornamento delle strategie e delle misure di contrasto, sostenendo, in una delle ultime rilevazioni, di riuscire a bloccare più del 60% dei falsi account prima che essi possano concretamente diffondere disinformazione ed indipendentemente e prima della segnalazione di altri utenti (in relazione a quest'ultimo punto, cfr. il Community Standards Enforcement Report -CSER- disponibile all'indirizzo <https://transparency.fb.com/data/?source=https%3A%2F%2Ftransparency.facebook.com%2F>).

³⁷ E. CECCHERINI, S. RODRIQUEZ “Fake news” e vaccini: le verità nascoste, in “federalismi.it”, 11/2020, p. 150; F. COMUNELLO, Oltre le “filter bubbles”. Una riflessione sulla controversia vaccinale nei “social media, in “Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario”, 2018, p. 311.

“disinfodemia” (parola creata dall’UNESCO nel 2021)³⁸ per indicare la disinformazione sui temi della pandemia e particolarmente sugli aspetti scientifici e medici.

Dai dati del “Digital News Report 2022” del Reuters Institute for the study of Journalism³⁹ emergono, inoltre, alcuni dati relativi alla popolazione che fruisce abitualmente di informazione on line:

- i social media vengono utilizzati sempre più come fonte di informazione;
- sono aumentati i consumatori di informazione on line a pagamento, che cercano una informazione affidabile;
- sono aumentati altresì coloro che rifiutano l’informazione, poiché non la ritengono affidabile;
- è aumentato l’indice di sfiducia verso l’informazione, giudicata influenzata dai poteri politici ed economici.

³⁸ I termini “infodemia” e “disinfodemia” sono riferiti alla situazione di alluvione informativa e di confusione generata dalla presenza di una molteplicità di fonti che immettono informazione, più o meno grezza o elaborata, e di incerta provenienza, spesso non specificando od omettendo le fonti ed i riferimenti per possibili verifiche; la presenza di una sovrabbondanza di informazioni e la molteplicità dei canali attraverso i quali esse vengono veicolate, rende difficile, per l’utente medio, individuare quale sia l’informazione realmente attendibile e genera situazioni di confusione e di incertezza. Sul tema cfr. A. Cerroni, R. Carradore, *Il virus dell’infodemia. Politica, società e media nella comunicazione dell’emergenza Covid-19*, in A. CERRONI, R. CARRADORE (a cura di), *Comunicazione e incertezza scientifica nella società della conoscenza. Teoria e casi di studio di sociologia del rischio*, Milano, 2021, p. 209.

³⁹ Il “Digital News Report 2022” fornisce una serie di dati sul consumo di notizie digitali, basandosi su un sondaggio YouGov condotto su oltre 93.000 consumatori di notizie online in 46 mercati ed arrivando, quindi, a coprire quasi metà della popolazione mondiale. Tra le finalità del Report appare opportuno ricordare l’analisi delle connessioni tra giornalismo (professionale) ed accesso all’informazione da parte del pubblico e dell’indice di fiducia di quest’ultimo nei confronti dei contenuti veicolati sulla rete Internet. In particolare, con riferimento al Report 2022, si conferma una certa sfilacciatura dei rapporti di fiducia tra giornalismo e pubblico, invertendo una tendenza che era stata positiva nel primo anno della pandemia, e di evidenziano un calo dell’interesse per le notizie ed un disinteresse per le notizie, soprattutto da parte dei più giovani; con riferimento a questi ultimi, peraltro, il Rapporto esamina anche la polarizzazione del pubblico giovanile ed esplora il modo in cui i giovani accedono alle notizie ed agli approfondimenti. Il Report è consultabile integralmente all’indirizzo: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022>.

Ancora, il Report annuale dell'agenzia "We are social"⁴⁰ evidenzia come i giovani siano consumatori principalmente di informazioni on line e siano diffidenti poiché consapevoli della presenza di molte notizie false e strategie di disinformazione.

Su queste considerazioni, è apparso necessario procedere ad una revisione dal momento che le previsioni del Codice del 2018 non apparivano più in grado di fronteggiare al meglio la composita realtà dell'infodemia e gli stessi ruoli degli operatori IT (ed in particolar modo dei gestori delle piattaforme) non permettevano un reale ed operativo coinvolgimento degli stessi.

Proseguendo ed implementando la strategia di contrasto della disinformazione, la Commissione UE è intervenuta nuovamente dapprima nel 2021 con la Comunicazione n. 262/2021⁴¹ e successivamente promuovendo una revisione del Codice che ha portato alla redazione di una seconda

⁴⁰ L'agenzia We Are Social presenta con cadenza annuale un Report globale sul mondo on line, prestando particolare attenzione alle variazioni in termini di utenti e modalità di utilizzo della rete e dei canali social, nonché dell'incidenza nelle abitudini digitali e delle tendenze più ricorrenti. In particolare, con riferimento al "Digital 2022 Global Overview Report", pubblicato come di consueto in partnership con Hootsuite, emergono una serie di dati relativi all'aumento del tempo trascorso on line ed alla crescita, a doppia cifra, degli utenti dei social. Il Report è consultabile integralmente all'indirizzo <https://wearesocial.com/it/blog/2022/01/digital-2022-i-dati-globali>.

⁴¹ In data 26 maggio 2021, la Commissione EU ha pubblicato la European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation ("Guidance"), contenente gli orientamenti e le linee di indirizzo per il rafforzamento e l'implementazione del Codice EU sulla disinformazione: come affermato nel comunicato (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2585), nella "Guidance", la Commissione EU definisce le proprie aspettative e chiede impegni più rigorosi da parte dei firmatari, prevedendo una più ampia partecipazione al codice; in particolare, viene evidenziata l'opportunità di un solido quadro di monitoraggio e di chiari indicatori di performance, ma soprattutto si dettano le linee di indirizzo per policies rivolte a realizzare una de-monetizzazione dei contenuti di disinformazione: proprio riducendo o eliminando gli incentivi finanziari alla disinformazione e le possibilità di guadagno dalla veicolazione dei contenuti fake, infatti, i firmatari potrebbero assumere una linea di condotta decisiva contro la diffusione di disinformazione e contenuti dannosi; al contempo, viene proposto di consentire agli utenti di assumere un ruolo attivo nella prevenzione della diffusione dei fake e di cooperare meglio per implementare i fact-checking sia a livello EU che a livello di singoli Stati membri nonché di contribuire a rafforzare il ruolo dei ricercatori, garantendo un più effettivo accesso ai dati. Il testo completo della "Guidance" è disponibile, in tutte le lingue degli Stati Membri, all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>.

edizione del Codice, sottoscritta nello scorso mese di giugno del 2022, da un totale di 34 firmatari che hanno aderito al processo di revisione dell'edizione precedente⁴².

Il Nuovo Codice “Rafforzato” del 2022

La Commissione Europea si riferisce alla nuova edizione del Codice del 2022 come ad un Codice “rafforzato” (*strengthened*)⁴³, sottolineando la continuità con la precedente edizione e l'intento di mantenere la struttura esistente, incrementando tuttavia alcuni degli impegni già esistenti ed aggiungendone di nuovi che arricchiscono e potenziano il contrasto alla disinformazione. In particolare, non soltanto vengono previsti nuovi impegni per la realizzazione delle finalità raggiungendo un totale di 44 impegni e 128 misure specifiche, ma vengono previsti più significativi indicatori di risultato, attraverso i *qualitative report elements* (QRE) e dei *service level indicators* (SLI), che assumo valore di (più significativi) indici di effettività delle misure del Codice.

La Guidance della Commissione UE del luglio 2021 aveva indicato le linee di indirizzo della sfida alla disinformazione raccolte poi dal gruppo di esperti e di rappresentanti dei firmatari che hanno redatto il testo; come affermato nel Preambolo, infatti, i firmatari fanno proprie le conclusioni della Commissione nell'affermare che “l'esposizione dei citta-

⁴² L'edizione 2022 del Codice Eu contro la disinformazione traduce le osservazioni effettuate dalla Commissione EU nella “Guidance” in termini di (concrete) azioni e obiettivi: come per l'edizione precedente non si tratta di un testo normativo ufficiale, ma di un documento predisposto da una Commissione di studiosi ed operatori del settore IT e del mercato, che è stato redatto proprio in considerazione dei diversi ruoli e delle diverse esperienze. Come viene affermato sulla pagina web istituzionale “spetta ai firmatari decidere quali impegni sottoscrivono ed è loro responsabilità garantire l'efficacia dell'attuazione dei loro impegni. Il codice non è approvato dalla Commissione, mentre la Commissione ha espresso le sue aspettative negli orientamenti e ritiene che, nel complesso, il codice soddisfi tali aspettative” (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/code-practice-disinformation>). Il testo integrale del Codice EU edizione 2022 è consultabile, in lingua inglese, all'indirizzo: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁴³ M. MONTI, Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra nella nuova fortezza digitale europea? in “MediaLaws. Rivista di diritto del Media”, 2022 (<https://www.medialaws.eu/rivista/lo-strengthened-code-of-practice-on-disinformation-unaltra-pietra-della-nuova-fortezza-digitale-europea>); J. FARKAS NEWS ON Fake News: Logics of Media Discourses on Disinformation in “Journal of Language and Politics”, 2022 (pre-print: https://www.academia.edu/89168925/News_on_Fake_News_Logics_of_Media_Discourses_on_Disinformation).

dini a disinformazione su larga scala, comprese informazioni fuorvianti o completamente false, è una sfida importante per l'Europa" e che "le società democratiche aperte dipendono da dibattiti pubblici che consentono ai cittadini ben informati di esprimere la propria volontà attraverso processi politici liberi ed equi".

Rispetto alla versione del 2018, emerge una maggiore consapevolezza degli sviluppi e delle modifiche dell'ecosistema internet e della necessità di agire su più livelli, sia nei confronti della veicolazione dei contenuti che nella responsabilizzazione degli operatori, nonché del rafforzamento degli utenti e dei ricercatori. Accanto all'ampliamento del numero e delle categorie di firmatari e dell'introduzione di nuovi ambiti di intervento, vengono implementate le funzioni di trasparenza e controllo dell'effettività di attuazione del Codice, attraverso la costituzione e l'attività del *Trasparenza Centre* e della *Task Force* che, come evidenziato dai primi commentatori, "sono naturalmente e strutturalmente interconnessi essendo coessenziali al funzionamento dell'*accountability* delle piattaforme"⁴⁴.

Anche la scelta della Commissione nel perseverare con lo strumento "codice di autoregolamentazione" assume un significato diverso nell'ambito del quadro normativo dell'UE alla vigilia dell'entrata in vigore del Digital Service Act (DSA) che modifica la direttiva 2000/31⁴⁵ ma, soprattutto, prevede una significativa modifica con riferimento proprio ai Codici di condotta, che non si presenterebbero più come atti di "autoregolamentazione eterodiretta" ma bensì come atti di co-regolamentazione, con conseguenti regimi di controllo e sanzioni da parte delle

⁴⁴ M. MONTI, *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra nella nuova fortezza digitale europea?*, cit; in termini più generali, l'autore evidenzia come "dal punto di vista delle misure che le piattaforme si adopereranno per adottare, nella versione 2.0 del Codice si può agevolmente rilevare il "rafforzamento" delle soluzioni del precedente, sia in termini di precisione linguistica e tecnica che in termini di modalità suggerite per la loro applicazione" e, con riferimento alle misure indirizzate all'*accountability* delle piattaforme, "è quindi evidente che il Codice 2.0 non solo cerca di promuovere una più effettiva ed efficace opera di contrasto alla disinformazione, ma tenta anche di sviluppare meccanismi di *accountability*, che rendano l'operato delle piattaforme controllabile e valutabile da utenti, ricercatori e dalla Task Force di cui alla sezione IX del Codice".

⁴⁵ Regolamento EU 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 "relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE" (Regolamento sui servizi digitali – Digital Services Act – DSA); il testo completo, in tutte le lingue degli Stati Membri UE, è consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

istituzioni, quantomeno nei confronti delle Very Large Platform. Con la pubblicazione sull'Official Journal of the EU in data 27 ottobre ed entrata in vigore dopo venti giorni dalla pubblicazione, il DSA attrae anche il Codice contro la disinformazione nell'ambito degli atti di co-regolamentazione, rendendo quindi pienamente vincolanti gli obblighi a carico dei firmatari, ai quali viene riconosciuto un termine di sei mesi per attuare misure ed impegni ai quali hanno aderito e sui quali viene posto l'obbligo di presentazione di periodici report sullo stato di attuazione e mantenimento degli impegni e delle misure.

Proprio con riferimento al DSA, i punti i) e j) del Preambolo prevedono: "il presente Codice di condotta mira a diventare un Codice di condotta ai sensi dell'articolo 35 del DSA, dopo l'entrata in vigore, per quanto riguarda le piattaforme online di grandi dimensioni che sottoscrivono i suoi impegni e misure" e "come indicato (...) le piattaforme online di grandissime dimensioni devono adottare misure solide per identificare (valutazione del rischio) e affrontare (attenuazione del rischio) i rischi sistemici pertinenti nell'ambito della DSA proposta (...) pertanto, la sottoscrizione di tutti gli impegni rilevanti e pertinenti ai loro servizi dovrebbe essere considerata come una possibile misura di mitigazione del rischio ai sensi dell'articolo 27 del DSA".

Scorrendo l'indice del Codice, la struttura presenta un Preambolo e nove sezioni dedicate, rispettivamente a: controllo del posizionamento degli annunci, pubblicità/propaganda politica, integrità dei servizi, rafforzamento (della posizione) degli utenti, rafforzamento (del ruolo) della comunità di ricerca, rafforzamento (dei ruoli e delle funzioni di) fact-checking, transparent centre, task force permanente, attività di monitoraggio.

Già da una prima lettura, si può proporre una suddivisione raggruppando le sezioni in tre macroaree: attività sulle/delle piattaforme, attività di rafforzamento, consapevolezza e valorizzazione del ruolo degli utenti, e, da ultimo, controllo e vigilanza sull'effettiva attuazione del Codice, degli impegni e delle misure specifiche; nel rispetto dell'economia del presente contributo, non è possibile proporre una analisi dettagliata del testo ma possono dedicarsi alcune considerazioni a ciascuna delle macroaree, ed all'interno di esse, alle diverse sezioni raggruppate, evidenziando altresì i profili di novità e di continuità con la prima edizione del Codice del 2018.

(a) Attività delle/per le piattaforme: *Scrutiny of ad placement, Political advertising, Integrity of services*

La veicolazione di messaggi pubblicitari collegati a fake news e la presenza di messaggi di propaganda politica non trasparente hanno rappresentato due dei punti maggiormente critici negli ultimi anni. In particolare modo, si è avuto modo di osservare come molto spesso proprio la presenza di banner pubblicitari, e quindi la possibilità di monetizzare la circolazione di fake news, abbia costituito un deterrente per le piattaforme nell'adozione di valide strategie di contrasto alla disinformazione. Il Codice Rafforzato prevede quindi misure molto più stringenti per limitare ed eliminare la possibilità di guadagno correlata alla disinformazione ed alla circolazione di contenuti fake. I fornitori di contenuti di disinformazione dovrebbero non beneficiare di introiti pubblicitari ed anzi le piattaforme dovrebbero adottare misure per evitare il posizionamento di inserzioni pubblicitarie in prossimità di contenuti di disinformazione. Ugualmente, devono essere evitate le inserzioni pubblicitarie che contengono disinformazione e deve essere rafforzata la cooperazione tra piattaforme ed operatori del settore pubblicitario al fine di adottare azioni congiunte. Inutile negare che l'aspetto economico sia stato uno dei fattori determinanti per la diffusione delle fake news: agire sulla de-monetizzazione rappresenta quindi una valida modalità di contrasto.

Con riferimento alla propaganda politica, viene ribadita la necessità di porre maggior attenzione e controllo alla trasparenza ed identificabilità dei messaggi politici nonché alle attività di profilazione e targeting che vengono realizzate per definire le differenti categorie di destinatari dei messaggi. Le esperienze delle elezioni presidenziali statunitensi del 2020, ma altresì anche alcune esperienze europee, tra le quali anche quella delle elezioni politiche italiane del 2018, hanno evidenziato come sempre più spesso i messaggi politici siano opachi o, per contro, veicolino informazioni non attendibili e sfruttino meccanismi quali *filter bubbles* o *echo chamber* per influire sulla opinione pubblica e generare un effetto distorsivo sul dialogo democratico in seno alle comunità. La selezione dei contenuti e l'insistenza su determinate tematiche rivolte unicamente a ben determinati cluster di destinatari e l'opacità sui dati relativi alla committenza, alla riferibilità ed ai periodi di visualizzazione e, non di meno, sulle spese e su eventuali posizionamenti a pagamento sono tutti elementi che influenzano in negativo il pluralismo informativo e creano effetti distorsivi nella veicolazione di informazione affidabile. Queste premesse determinano, tra le altre, due conseguenze negative in relazione al pubblico degli utenti: da un lato cresce il numero dei diffidenti, che rifuggono l'informazione proprio per carenza di affidabilità,

dall'altro si consolidano, invece, opinioni indotte e spesso falsate soprattutto in quei cluster nei quali non si verifica un confronto di idee, ma si creano, appunto, effetti echo con circolazione indotta solo di alcune notizie ed opinioni. Proprio in relazione agli utenti, peraltro, il targeting della pubblicità politica pone altresì il problema di bilanciare le attività dei targeters⁴⁶ e degli sponsor con la normativa in tema di *data protection* ed in particolare con le disposizioni del GDPR a tutela dei dati personali degli utenti.

Tra le misure indicate per garantire una maggiore trasparenza e favorire il confronto ed il pluralismo informativo, viene proposta l'adozione di un sistema di etichettatura, che permetta di riconoscere facilmente i messaggi politici e viene proposta anche la costituzione di bacheche pubblicitarie efficienti e consultabili per la pubblicità politica. In particolare, viene indicata anche la necessità di coordinamento non soltanto con il DSA ma altresì con proposta di Regolamento della Commissione Europea sulla trasparenza e targeting della pubblicità politica (III, lett. c), al fine di individuare: definizioni condivise di "pubblicità politica" e "sponsor"; sistemi adeguati ed efficienti di etichettatura dei messaggi politici; modalità per garantire la neutralità dei messaggi politici "a prescindere l'orientamento politico o la questione affrontata" (III, lett. d, e, f).

Ultimo punto di questo primo gruppo è la garanzia di integrità dei servizi: si tratta di uno degli argomenti già presenti nella prima edizione del Codice che tuttavia appare profondamente rinnovato proprio in considerazione dell'evoluzione tecnologica e dell'approccio integrato con strumenti AI nella diffusione di disinformazione. In particolare, vengono indicate misure indirizzate a ridurre l'utilizzo di chabot ed agenti automatici che, attraverso account falsi ed impersonazioni, diffondono disinformazione e attuano comportamenti manipolativi, alterando il confronto ed il libero dibattito on line; si tratta di un gruppo di misure ed azioni che possono risultare particolarmente utili nei confronti dei fe-

⁴⁶ Le attività di targeting on line, siano esse rivolte ad interessi economici o socio-politici, hanno costituito oggetto di analisi e proposte indirizzate ad individuare una normativa in grado di bilanciare i diversi interessi dei soggetti coinvolti; in particolare, l'European Data Protection Board ha proposto le linee guida n.8/2020 sul targeting degli utenti di social media (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82020-targeting-social-media-users_it). In argomento, cfr. G. D'IPPOLITO, *Profilazione e pubblicità targettizzata online. Real-Time bidding e behavioural advertising*, Napoli, 2022; sia consentito altresì il riferimento a A. BUSACCA, *Social media targeting vs consumer data protection?*, in questa Rivista, 2021 p. (parte I) e 2022, p. (parte II).

nomeni di deepfake, che sfruttano strumenti AI per realizzare contenuti con video ed audio artefatti, in grado di collegare movimenti e sonoro ed attribuire dichiarazioni e/o condotte a soggetti che mai li hanno tenuti (a titolo esemplificativo basti ricordare le dichiarazioni del Presidente Obama in un video-esempio realizzato per finalità di studio, oppure i contenuti porno attribuiti alla nota giornalista Rana Ayyub per screditarne l'attività di giornalismo investigativo e di denuncia).

Anche in questo caso è proprio per l'estrema pericolosità dei contenuti deepfake, viene rafforzata la cooperazione tra i firmatari, per identificare un catalogo delle pratiche manipolative e degli strumenti riscontrati con maggiore frequenza e procedere, periodicamente, all'aggiornamento del catalogo, anche in considerazione dell'evoluzione tecnologica. Con definizione molto ampia, il Codice si riferisce a “tattiche, tecniche e procedure (TTP) poste in essere da attori malintenzionati”, proprio per incoraggiare l'opera di continuo aggiornamento e per invitare i firmatari ad attuare politiche chiare per contrastare la gamma di comportamenti di volta in volta individuati.

(b) Attività di rafforzamento, consapevolezza e valorizzazione del ruolo degli utenti: *Empowering users, Empowering the research community, Empowering the fact-checking*

La seconda macro-area raccoglie impegni e misure apparentemente eterogenee ma che possono essere accomunate dalla finalità di implementare la consapevolezza degli utenti e rafforzare gli strumenti di controllo dell'affidabilità dell'informazione. Le iniziative volte a contrastare la diffusione di disinformazione e le conseguenze sul pubblico degli utenti non possono limitarsi unicamente al controllo dei contenuti o all'imposizione di sanzioni a carico dei creatori dei contenuti e delle piattaforme: in parallelo a tali attività, infatti, devono porsi in essere azioni rivolte agli utenti, per rafforzare il ruolo di cybernauti consapevoli ed attenti alle implicazioni ed ai rischi della Rete. Proprio per questo, i firmatari riconoscono l'opportunità di migliorare la tecnologia per aiutare gli utenti a determinare la veridicità e l'affidabilità dell'informazione ed offrire strumenti per effettuare segnalazioni; accanto agli interventi sulla progettazione sicura dei sistemi, tuttavia, viene evidenziata necessità di incrementare gli sforzi e le attività per migliorare l'alfabetizzazione mediatica “anche per proteggere e responsabilizzare i gruppi più vulnerabili”. Gli interventi indirizzati a rafforzare il ruolo degli utenti devono necessariamente correlarsi alla garanzia degli altri diritti sanciti dalla

Carta Europea dei Diritti Fondamentali e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: a tal proposito, la sezione V richiama espressamente “la libertà di espressione, il diritto alla comunicazione privata, la protezione dei dati personali e il diritto dell’utente ad un ricorso effettivo”. In relazione alla medesima sezione, è interessante richiamare l’impegno 25 in tema di sistemi di messaggistica privata; dal momento che tali sistemi risultano essere tra i canali di comunicazione più utilizzati in dimensione globale, il Codice prevede che i firmatari “che forniscono applicazioni di messaggistica si impegnano a continuare a costruire e implementare funzionalità o iniziative che consentano agli utenti di pensare in modo critico alle informazioni che ricevono e li aiutano a determinare se sono accurate, senza alcun indebolimento della crittografia e con il dovuto riguardo alla protezione della privacy”. Anche in questo caso vengono ipotizzate misure collegate ad una possibile etichettatura dei contenuti social che possono poi essere veicolati attraverso messaggistica privata oppure a misure che permettano di limitare la circolazione e l’inoltro massivo di contenuti di disinformazione attraverso i messaggi privati. Con riferimento al rafforzamento della comunità di ricerca e della comunità di fact-checking, entrambi devono essere considerate come misure rivolte a rafforzare l’utente; da un lato, infatti, si potenzia l’accesso ai dati ed alle statistiche per permettere di migliorare l’architettura dei servizi delle piattaforme ed al contempo studiare i comportamenti degli utenti sottoposti allo stress della disinformazione; dall’altro lato, la possibilità di integrare sistemi di verifica e di rendere accessibili ai verificatori indipendenti sia i dati sui contenuti che quelli sulla circolazione dei contenuti permetterà di creare un *repository* dei contenuti sottoposti a fact-checking. Sul punto appare significativo che la collaborazione tra organismi indipendenti di fact-checking e piattaforme si sostanzia anche nella previsione di un supporto materiale cioè nel finanziamento per la costituzione del repository e per garantirne poi aggiornamento ma al contempo per garantire standard di fact-checking sempre più elevati. Peraltro, come è stato osservato da uno dei primi commentatori, l’aver contemplato anche i verificatori tra i soggetti interessati dal Codice, permette di muovere i primi passi per una governance più strutturata nel campo del fact-checking on line.

(c) Organismi di controllo e monitoraggio delle attività dei firmatari: *Transparent Centre, Permanent task-force, Monitoring of the Code*

L'ultima macro-area riguarda gli organismi di controllo e le attività di monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure previste nel codice e sul raggiungimento delle finalità indicate. Si è già detto che la natura di autoregolamentazione del Codice valorizza il ruolo delle piattaforme e pone in primo piano la cooperazione tra i firmatari e proprio in relazione a quest'ultimo aspetto vengono indicate "l'importanza di un punto di riferimento comune e di trasparenza in materia di attuazione" del Codice. La sezione IX prevede la costituzione di una task force permanente, nella quale i rappresentanti dei firmatari sono affiancati da rappresentanti della Commissione UE, dell'*European External Action Service* (EEAS), dell'*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA), dell'*European Digital Media Observatory* (EDMO) e di altre terze parti eventualmente coinvolte ed invitate. Le funzioni della task force permanente sono varie e inerenti principalmente alla valutazione delle attività attuate dalle piattaforme, alla presentazione di nuovi impegni e misure e la supervisione del sito web del Transparency Centre, previsto alla sezione VIII.

Proprio le sezioni VIII ed IX rappresentano uno dei punti di maggiore novità del Codice rafforzato nell'ottica dell'*accountability* delle piattaforme e dell'aggiornamento degli impegni e delle misure di contrasto alla disinformazione; proprio in relazione all'aggiornamento, peraltro, è importante sottolineare il risalto dato alla tecnologia ed alla previsione di incremento di tutela in caso di utilizzo massivo di strumenti AI.

L'ultima sezione è dedicata alle attività di monitoraggio, dal momento che, come previsto nei considerando, "l'attuale codice richiede un solido quadro di monitoraggio che consenta di valutare l'attuazione del codice e l'impatto del codice nel ridurre la diffusione della disinformazione online in tutta l'UE e anche a livello di Stati membri".

Gli impegni e le misure previste per le attività di monitoraggio richiedono un duplice impegno da parte delle piattaforme dal momento che esse da un lato sono chiamate a dedicare adeguate risorse finanziarie ed umane per i processi interni di attuazione del codice delle attività poste in essere, ma al contempo devono presentare report periodici, regolari e completi, sulle attività svolte, sugli obiettivi raggiunti e su quelli rinnovati. Su questi ultimi profili sarà interessante valutare come le piattaforme adempiranno a tali obblighi e quali processi potranno realmente in essere per garantire attuazione ed aggiornamento degli impegni e delle misure di contrasto alla disinformazione.

Conclusioni... ritornando alle domande iniziali

Come già anticipato, l'itinerario proposto, che ha preso le mosse dalla Direttiva 2000/31 si conclude con due date del 2022: il 16 giugno, data di presentazione del Codice Rafforzato, ed il 27 ottobre 2022, giorno della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale UE del Regolamento n.2022/206 (Digital Services Act)⁴⁷. Il Codice contro la disinformazione può riferirsi all'ambito degli atti di co-regolamentazione previsti dagli artt. 45 (codici di condotta) e 46 (codici di condotta per la pubblicità on line) DSA in riferimento alle attività delle *very large platforms*⁴⁸. Le norme indicate prevedono un ruolo attivo della Commissione UE e del Comitato Europeo per i servizi digitali, organo previsto dall'art.61 DSA con funzioni di vigilanza, nel promuovere l'adozione, verificare gli standard e monitorare il rispetto di codici di condotta (adottati su base volontaria) a livello EU, per contribuire alla corretta applicazione Regolamento, tenendo conto

⁴⁷ Tra i primi commenti, cfr.: S. SCOLA "Digital Services Act": occasioni mancate e prospettive future nella recente proposta di regolamento europeo per il mercato unico dei servizi digitali, in "Contratto e impresa Europa", 2022, p. 127; F. MOLLO, La responsabilità del "provider" alla luce del "Digital Service Act", *ivi*, p. 173; M. ASTONE, Digital services act e nuovo quadro di esenzione dalla responsabilità dei prestatori di servizi intermediari: quali prospettive?, *ivi*, p. 1050; G. M. RUOTOLO, Le proposte europee di riforma della responsabilità dei fornitori di servizi su Internet, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2022 p. 17.

⁴⁸ Il DSA definisce le piattaforme on line come "un servizio di memorizzazione di informazioni che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde informazioni al pubblico" (art. 3 lett. i) specificando poi che assumono la qualifica di "piattaforma di dimensioni considerevoli" (*very large online platforms* VLOP) quelle che raggiungono un numero di utenti attivi pari almeno al 10% della popolazione della EU. L'art. 45 comma 1 DSA definisce come "very large" le piattaforme che abbiano un numero mensile di interazioni attive di almeno 45 milioni di unità ("which have a number of average monthly active recipients of the service in the Union equal to or higher than 45 million"), rinviando poi al comma 4 dello stesso art. 45 per l'individuazione degli elementi caratterizzanti. La centralità delle piattaforme viene efficacemente sintetizzata da P. Stanzone (Introduzione a I poteri privati delle piattaforme e le nuove forme della privacy on line, Torino, 2022, p. 1) nell'affermare "una delle tante definizioni della società attuale è quella di "società delle piattaforme" (...) tra le tante, questa è quella che coglie più di ogni altra (...) la centralità del potere assunto dalle piattaforme, in un ambito che non si limita più soltanto al mercato ma investe, più in generale, i diritti civili, sociali e politici" proseguendo poi con il constatare che "in un contesto quale quello attuale (...) il loro ruolo diviene invero centrale per l'esercizio, da parte dei cittadini, di diritti fondamentali, di cui i titani della rete rischiano di divenire arbitri dal potere insindacabile". In argomento, cfr. altresì G. VETTORI, Sui poteri privati. Interazioni e contaminazioni, in "Diritto Pubblico", 2022, p. 829; M. MIDIRI, Le piattaforme ed il potere dei dati, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2021, p. 111.

in particolare delle sfide specifiche di affrontare diversi tipi di contenuti illegali e rischi sistemici, conformemente al diritto EU, in particolare in materia di concorrenza e protezione dei dati personali; in particolare, Commissione e Comitato possono, in caso di “sistematica inosservanza dei codici di condotta” (*systematic failure to comply with the codes of conduct*), la Commissione e il Consiglio possono invitare i firmatari ad adottare le misure necessarie”⁴⁹.

In conclusione, possiamo tornare alle domande iniziali per provare, anche sulla scorta dell’itinerario proposto, ad ipotizzare alcune risposte.

Perché abbiamo bisogno di un codice contro la disinformazione? Perché la Commissione UE ha avvertito la necessità di richiamare l’attenzione sulla disinformazione e sulle buone pratiche a tutela degli utenti?

Perché i cambiamenti nell’approccio all’informazione sono ormai strutturali ed i media tradizionali si avviano ad un declino più o meno veloce; ben presto l’informazione sarà ricercata e “consumata” prevalentemente on line da parte di tutte le categorie sociali. Proprio per questo è necessario avere delle norme che permettano di individuare e garantire l’informazione di qualità e permettano alle diverse categorie di utenti, ma soprattutto a quelle più fragili, di accedere ad una informazione affidabile e non distorta. Al contempo, la garanzia dell’affidabilità e del pluralismo dell’informazione tutelano anche il dibattito democratico e la corretta formazione dell’opinione pubblica.

⁴⁹ Offre una panoramica sui rapporti tra contrasto alla disinformazione e DSA, S. FLAMMINIO, Lotta alle fake news: dallo stato dell’arte a una prospettiva di regolamentazione per il “vivere digitale” a margine del Digital Services Act, in “Rivista Italiana di Informatica e Diritto”, 2022, p. 75; in particolare, all’esito di una analisi che coniuga il dato normativo con quello dell’autoregolamentazione, l’autore evidenzia la necessità di una soluzione regolamentare che “dovrebbe, nondimeno, concedere anche la possibilità di diversificare il panorama della diffusione di notizie, senza gli impropri automatismi generati dagli algoritmi e distinguendo tra la rimozione di notizie false e la contestabilità di notizie controverse (...) ciò potrebbe ottenersi con un ventaglio di soluzioni, tra cui la sottoposizione a segnalazione dei contenuti controversi (tramite un avviso all’utente) e a eliminazione di contenuti illeciti, pur senza sottrarsi dalla prospettiva di riabilitare il soggetto che in passato ha violato le regole”. In relazione alla questione dei poteri regolatori delle piattaforme, evidenzia altresì come non vada trascurata “l’ulteriore esigenza di regolare con precisi limiti la facoltà para-normativa degli stessi social network, la quale spesso si è prestata a piegare la logica del pluralismo a quella del condizionamento (...) in questo senso la norma primaria deve necessariamente fungere da cornice edittale entro cui le piattaforme digitali devono muoversi nello stabilire quali contenuti siano ammissibili al loro interno, per tutelare il pluralismo e la corretta formazione di opinioni”.

Ed ancora, perché la Commissione non è intervenuta con un atto vincolante ma ha preferito utilizzare uno strumento di soft law, rimettendone l'effettività alla attuazione da parte dei firmatari/aderenti?

Probabilmente perché un atto etero-determinato dal legislatore EU sarebbe stato interpretato come una imposizione ma soprattutto non avrebbe avuto la duttilità necessaria per adattarsi alle reali necessità del contrasto alla disinformazione come avvertito dalle stesse piattaforme; la proposizione di un testo elaborato da un gruppo di studiosi e di rappresentanti degli operatori del mercato digitale e caratterizzato dalla volontarietà di adesione e dissociazione, invece, presenta maggiori garanzie di essere recepito ed attuato dagli stessi operatori che hanno partecipato alla redazione. Inoltre, la presenza di una continua interlocuzione tra firmatari ed organismi di controllo permette anche un dialogo e la possibilità di risolvere eventuali criticità. L'importanza dei Codici di condotta viene comunque ribadita nell'ambito della strategia digitale europea, come emerge sia dal DSA che dagli altri atti dell'UE di recente o di prossima emanazione.

Come sintesi finale, potrebbe emerge a questo punto una ulteriore, ultima domanda:

Il Codice Rafforzato potrà raggiungere risultati migliori della versione del 2018?

Siamo ancora nel primo semestre di applicazione⁵⁰, per intenderci quello accordato alle piattaforme per adeguarsi agli impegni ed alle misure previste nel Codice. Tuttavia, i segnali, da parte dei firmatari, sono più che positivi e lasciano bene sperare per una attuazione che, seppur forse non sarà rapidissima, tuttavia potrà essere efficace e permettere di non lasciare le buone intenzioni sulla carta ma portare le buone prassi ed il contrasto alla disinformazione on line, ma ancora di più, portarli *on life*.

Abstract

Da diversi anni il paradigma della produzione e diffusione delle informazioni in rete è molto cambiato e l'evoluzione dei social network e delle piattaforme digitali ha sì facilitato l'accesso ad una moltitudine di dati e notizie e facilitato il cd. *citizen journalism*, ma al contempo ha contribuito all'emergere dei fenomeni della disinformazione e del disordine informativo. Il fenomeno delle fake news, inteso come creazione e diffusione di notizie falsificate e interpretazioni alterate degli avvenimenti, ha determinato

⁵⁰ In relazione alla scansione temporale, si ricorda che la relazione è stata presentata alla Conferenza Internazionale "Cyberspace 2022" presso la Masaryk University di Brno in data 26 novembre 2022; il testo finale della relazione (finalizzato alla presentazione) è stato chiuso ed inviato nella prima metà del mese di ottobre del 2022.

negli ultimi anni effetti distorsivi non soltanto in ambito economico, ma principalmente nella formazione dell'opinione pubblica e nel dibattito politico, riversandosi anche sulle campagne elettorali e sulla formazione del consenso degli elettori. Proprio per contrastare il fenomeno della disinformazione l'UE ha adottato, già nel 2018, un codice di autoregolamentazione basato sui principi di libertà del mercato delle idee e sulla capacità "autocorrettiva" del mercato stesso, senza coinvolgimento delle istituzioni pubbliche. Tale scelta, tuttavia, si è rivelata poco felice, poiché la concorrenza sul mercato delle idee si è rivelata falsata da meccanismi quali *echo chamber* e *filter bubbles*, nonché dalla indeterminatezza degli obblighi a carico dei gestori delle piattaforme. Negli ultimi anni l'UE ha adottato una strategia più articolata: nel 2021 la Commissione ha proposto le Linee-Guida contro la disinformazione in rete e nel 2022 è stato adottato un nuovo Codice contro la Disinformazione in Rete, che si presenta come uno strumento molto più efficace.

Il presente articolo (che ripropone la relazione presentata alla Conferenza Internazionale "Cyberspace 2022" presso la Masaryk University di Brno) dopo una breve disamina delle lacune del modello del Codice del 2018, analizza i profili innovativi del Codice del 2022, soffermandosi in particolare sul rafforzamento delle tutele degli utenti e sulle strategie di intervento di co-regolamentazione basate sull'adozione di un codice di condotta vincolante.

Parole chiave: disinformazione, fake news, codice EU, social media, citizen journalism.

Abstract

Models of production and dissemination of information online have changed radically, and the evolution of social networks and digital platforms has made access to data and news easier due to so-called citizen journalism, contributing to disinformation and information disorder. The diffusion of fake news, the creation and dissemination of falsified news and altered interpretations of events, has caused distorting effects not only in the economic sector, but mainly in public opinion and political debate, also in national elections. To fight these phenomena, in 2018, the EU promoted a self-regulation code based on the principles of the "free market of ideas" and the self-correcting capacity of the market itself, without involving public institutions. This choice was unfortunate, since competition on the market of ideas was distorted by mechanisms such as echo chambers and filter bubbles, as well as by the vagueness of the responsibilities of platforms. In the past two years, the EU has adopted a more complex strategy: in 2021, the Commission proposed Guidelines against disinformation on the web and in 2022 a new Code against disinformation on the web was adopted.

The essay (already scheduled, as oral presentation, in the program of the International Conference "Cyberspace 2022" organized by Masaryk University of Brno), after a brief examination of the 2018 Code model, will analyse the innovative profiles of the 2022 Code, focuses on the strengthening of user protections and co-regulatory intervention strategies based on the adoption of a binding code of conduct, involving platform and independent authorities.

Keywords: disinformation, fake news, EU code, social media, citizen journalism.