

## **Libertà di informazione e rilievi critici per il contrasto della diffusione di *fake news*** di Giulia Papa\*

**Sommario:** 1. L'affacciarsi di limitazioni alla libertà di informazione (nonché al diritto di essere informato). – 2. La lotta alle *fake news*. – 3. La necessità di un dibattito libero e aperto.

### **1. L'affacciarsi di limitazioni alla libertà di informazione (nonché al diritto di essere informato).**

Oggi si registra in vari Stati membri dell'Unione europea un preoccupante attacco alla libera informazione, che comporta un deterioramento della libertà di espressione e del diritto all'informazione. Il tema è diventato centrale a seguito di alcuni eventi recenti, quali la pandemia del Covid-19 o la guerra in Ucraina, che hanno accentuato la tendenza ad affidare principalmente alle piattaforme digitali la funzione di contrasto alla disinformazione e alle *fake news* che circolano in rete, rendendo più evidenti i problemi del sistema informativo<sup>1</sup>. Un primo elemento di complicazione è determinato dalla nozione stessa di *fake news*, i cui confini giuridici ambigui la rendono strumentalizzabile e foriera del rischio che il ricorso a tale

---

\* Dottoranda di ricerca in “Imprese, Istituzioni e Comportamenti” presso l'Università di Cassino e del Lazio meridionale.

<sup>1</sup> C. MAGNANI, in *Finché ci sono fake news c'è speranza*, Rubbettino Università, Roma, 2021, p. 4. ricostruisce l'origine “politica” del fenomeno delle *fake news* e la colloca al 2016 quando la Brexit, le elezioni presidenziali U.S.A. e il referendum costituzionale in Italia hanno prodotto esiti del tutto inaspettati da parte dei commentatori di allora.

concetto diventi un modo per limitare la libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost. e il dibattito pubblico.

Come noto, la libertà di manifestazione del pensiero ha da un lato una declinazione attiva, che consiste nella libertà di diffondere informazioni<sup>2</sup>. Dall'altro lato bisogna considerare la sua declinazione passiva e riflessiva, ossia il diritto a ricevere informazioni che recentemente anche la Corte costituzionale ha qualificato come di rango costituzionale<sup>3</sup>.

Il giudice delle leggi ha più volte sottolineato come il diritto di ricevere informazioni prende corpo nel pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie e vincola il legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire la circolazione del maggior numero possibile di voci differenti tra loro, così che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti vari punti di vista e orientamenti contrastanti<sup>4</sup>. In tal modo il diritto all'informazione è tanto più tutelato quanto maggiore è il grado di pluralismo esterno<sup>5</sup>.

L'avvento della tecnologia di rete, per il suo carattere strutturalmente decentrato e per i ridotti costi di accesso, realizza in maniera potenzialmente massima lo scopo del pluralismo delle fonti, così da essere inteso quale mezzo idoneo a dare piena soddisfazione in capo a chiunque tanto alla libertà di dare informazioni che al diritto di riceverle<sup>6</sup>, sin dal *leading case* della Corte suprema degli Stati Uniti "*Reno vs American Civil Liberties Union*"<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> La libertà d'espressione costituisce uno dei principi cardine del nostro Paese. L'[art. 21 Cost.](#) prevede infatti che "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". Dello stesso tenore sono anche l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Si tratta peraltro del principio su cui si fonda l'attività giornalistica e di diffusione dell'informazione in generale.

<sup>3</sup> Corte cost. sent. n. 20 del 2019.

<sup>4</sup> Cfr. ex multis Corte cost. sentt. 112 del 1993, 420 del 1994, 502 del 2000, 155 del 2002 e 206 del 2019.

<sup>5</sup> cfr. G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post verità*, Torino, 2017, 46 ss.

<sup>6</sup> Tuttavia, il rapporto tra internet e pluralismo è stato successivamente configurato in maniera meno lineare, se non addirittura in termini di relazione inversa, in seguito al ruolo giocato dalla mediazione algoritmica. Sul punto vedi il lavoro di C. SUNSTEIN, *Republic.com*, Princeton, 2001.

<sup>7</sup> *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844 (1997).

## 2. La lotta alle *fake news*

In tale quadro generale, si registrano alcuni segni concreti di limitazione delle declinazioni della libertà di manifestazione del pensiero da parte dell'autorità pubblica statale e sovranazionale e di quella privata. Alcune prime avvisaglie si erano già colte nell'impegno a monitorare e a limitare il rischio di diffusione online di *fake news* assunto da alcune grandi piattaforme, su base volontaria, con la sottoscrizione del codice di condotta sulla disinformazione<sup>8</sup>.

Tale codice consiste in un accordo finalizzato ad assegnare alle piattaforme che lo hanno stipulato i compiti concreti di contrasto alla *disinformation* online. Quindi con esso questi attori del digitale hanno accettato di sottoscrivere una serie di impegni volti a porre in essere condotte attive di lotta alla disinformazione.

In sede di stesura del codice di condotta, presentato come un'iniziativa di *soft-law* non vincolante la cui concreta effettività è rimessa ai buoni propositi degli operatori telematici, è fornita una ricognizione aggiornata sulle principali azioni intraprese per contrastare il fenomeno delle *fake news*. L'iniziativa e l'obiettivo della Commissione europea avrebbe dovuto evitare quanto più possibile l'influenza delle *fake news* sulle elezioni europee del 2019, contribuendo a una campagna online trasparente, corretta e affidabile nel pieno rispetto dei principi fondamentali della libertà di espressione dell'Europa, della libertà di stampa e del pluralismo<sup>9</sup>.

Il codice avrebbe dovuto realizzare una vittoria sulla disinformazione, con conseguente recupero della visibilità per le fonti autorevoli e superamento di ogni confusione nata nei cittadini a causa del sovrapporsi di notizie discordanti. Invece,

---

<sup>8</sup> Cfr. *The Code of Practice on Disinformation*, sottoscritto da Facebook, Google, Twitter e Mozilla, pubblicato il 26 settembre 2018, reperibile in [digital-strategy.ec.europa.eu](http://digital-strategy.ec.europa.eu).

<sup>9</sup> Vd. *Disinformazione online, codice di condotta per le piattaforme digitali*, in [politicheeuropee.gov.it](http://politicheeuropee.gov.it), 26 settembre 2018. Si tratta del primo testo di autoregolamentazione a livello mondiale. I firmatari del Codice si sono impegnati ad agire in cinque aree: interrompere le entrate pubblicitarie di determinati account e siti web che diffondono disinformazione; aumentare la trasparenza della pubblicità politica; affrontare la questione degli account falsi e dei bot online; facilitare l'accesso a diverse fonti d'informazione, migliorando la visibilità dei contenuti autorevoli e rendere più facile la segnalazione di notizie false; consentire alla comunità di ricerca di accedere ai dati delle piattaforme per monitorare la disinformazione online attraverso modalità conformi alle norme sulla privacy.

ha evidenziato alcune carenze, sorte tra l'altro già nel 2020 in sede di valutazione dello stesso, ragione per cui la Commissione europea ha recentemente proposto una stretta ulteriore in particolare alla luce della crisi sanitaria.

Di conseguenza le piattaforme online hanno presentato un codice di condotta rafforzato sulla disinformazione che è stato sottoscritto nel 2022 da 34 firmatari che hanno aderito al processo di revisione del codice del 2018. I firmatari si sono impegnati ad agire in diversi settori, ad esempio rafforzare la cooperazione tra i *factcheckers*. Il nuovo codice estende l'attività di *factchecking* in tutti gli Stati membri dell'UE e garantisce che le piattaforme facciano un uso più coerente dell'attività di *factchecking* sui loro servizi<sup>10</sup>.

Lo schema concettuale del codice di condotta sulla disinformazione è stato ripreso e adattato in Italia e anche in altri Paesi. Ad esempio in Francia la *Loi contre la manipulation de l'information* in vigore dal 2019 è volta a combattere in maniera specifica la disinformazione finalizzata ad alterare il processo elettorale e calibrata in particolare per le operazioni di disinformazione di origine estera<sup>11</sup>.

La strategia delineata in sede europea è stata sviluppata in Italia in epoca di pandemia con l'istituzione tramite decreto del Sottosegretario di Stato con delega all'Informazione e all'Editoria di una specifica «unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di *fake news* relative al COVID-19 sul *web* e sui *social network*»<sup>12</sup>. L'unità, istituita presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha tra i suoi compiti l'analisi delle modalità e delle fonti di diffusione delle *fake news*, il coinvolgimento dei cittadini e

---

<sup>10</sup> Il codice di buone pratiche rafforzato contiene 44 impegni e 128 misure specifiche. In particolare, interviene nei seguenti settori: demonetizzazione della diffusione della disinformazione; garantire la trasparenza della pubblicità politica; garantire l'integrità dei servizi, responsabilizzare gli utenti; fornire ai ricercatori un migliore accesso ai dati. Cfr. *Codice di condotta sulla disinformazione 2022*, in [digital-strategy.ec.europa.eu](https://digital-strategy.ec.europa.eu).

<sup>11</sup> V. GAZAGNE-JAMMES, *La citoyenneté numérique à l'épreuve des fausses informations*, in *La Revue des droits de l'homme*, 17, 2020, in [journals.openedition.org](https://journals.openedition.org); C. DELAHAIS, *La loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information: un avenir incertain*, in *Revue juridique de l'Ouest*, 3, 2018, 63-75.

<sup>12</sup> Il testo del decreto è reperibile in *Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al COVID-19 sul web e sui social network*, 4 aprile 2020, in [informazioneeditoria.gov.it](https://www.informazioneeditoria.gov.it)

degli utenti social nel rafforzamento della rete di individuazione, il lavoro di sensibilizzazione attraverso campagne di comunicazione.

La scelta è rilevante ai fini del discorso in quanto le motivazioni che giustificano l'«unità di monitoraggio e contrasto delle *fake news*» sono collegate al bisogno di prevenire la diffusione non di contenuti illeciti, ma di «contenuti falsi, non dimostrati o fuorvianti creati o condivisi con riferimento al coronavirus, con particolare riguardo a quelli potenzialmente idonei a indebolire le misure di contenimento del contagio ovvero ad accentuare la difficoltà della gestione emergenziale»<sup>13</sup>.

I contenuti «fuorvianti» sono contenuti identificati in base all'effetto prodotto sulle convinzioni ed i comportamenti del pubblico/utenza che ne fruisce. Tale concetto presuppone una "retta via" dalla quale i cittadini sarebbero dissuasi in ragione della fruizione di contenuti fuorvianti<sup>14</sup>. La misura sembra rivolta a contribuire indirettamente all'efficacia della comunicazione istituzionale nell'orientare le condotte collettive, rimuovendo dal circuito informativo i contenuti informativi che abbiano l'effetto di distogliere i cittadini da comportamenti corretti, opportuni e necessari per contenere la diffusione del virus e all'efficacia delle misure di contrasto e cura, così come veicolati dalle pubbliche autorità.

Vi sono poi i contenuti «non dimostrati». L'idea di fondo è che nell'urgenza di contrastare il contagio, le sole tesi che meritano di raggiungere la collettività (così eventualmente da orientarne l'opinione e le condotte) sono quelle in qualche modo accreditate in sede scientifica, il che appare paradossale in una situazione nella quale ciò che può dirsi assodato, asseverato e dimostrato è molto poco, anche in sede scientifica, data la novità del caso.

Per quanto concerne i contenuti «falsi», anche ad ammettere la liceità della loro rimozione se ciò è giustificato dalla necessità di proteggere la salute, tale operazione presuppone un consenso generalizzato e consolidato, ed un'evidenza

---

<sup>13</sup> Art. 2, comma 1, lett. a) del decreto.

<sup>14</sup> B. PONTI, *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilevi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network»*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto, Special Issue 1/2020*, p. 644.

immediata di quello che è falso, perché altrimenti proprio il confronto tra diverse opinioni in un dibattito libero ed aperto costituisce il metodo migliore per l'emersione della verità.

Tale attività di classificazione dei contenuti falsi, non dimostrati o fuorvianti costituisce una pesante intromissione nella sfera della libertà di espressione, in quanto è volta a discriminare i flussi informativi trasmessi nell'esercizio di una libertà costituzionalmente tutelata, in base ad un giudizio sul contenuto di ciò che è diffuso, comunicato o veicolato. Ciò appare già di per sé in contrasto con il divieto di censura. A questa attività sono chiamati a collaborare sia soggetti specializzati nell'attività di *fact checking*, sia i principali motori di ricerca e le piattaforme social, sia i comuni cittadini/utenti delle piattaforme social.

Inoltre, l'Unità ha il ruolo di definire le «modalità idonee a potenziare e rendere più visibile ed accessibile l'informazione generata dalle fonti istituzionali, anche attraverso un migliore posizionamento sui motori di ricerca e sui social media». Si tratta, per così dire, di censura indiretta in quanto si renderebbero più visibili i contenuti generati dalle fonti istituzionali (non necessariamente «veri, dimostrati, ben indirizzanti») sui motori di ricerca e sui social, e quindi – di converso – meno visibili tutti gli altri contenuti.

Sembra possibile ritenere che tali misure europee e nazionali limitino la libertà di informazione, sia come libertà attiva che come libertà passiva. Sotto il profilo attivo della libertà di informazione, sui limiti che –compatibilmente con la tutela di tale libertà- possono essere imposti, si vedano i classici (ma ritengo sempre attuali) contributi di Esposito e Barile<sup>15</sup>.

La tesi di Esposito è nel senso per cui la manifestazione del pensiero che consiste in un falso subiettivo non è coperta dall'art. 21 Cost. Di conseguenza tali espressioni non sono vietate o illecite in quanto tali (fatto salvo quanto previsto in materia di diritto di difesa), ma sottoposte ad una compressione senza limiti in ragione

---

<sup>15</sup> Vd. anche L. PALADIN, *La libertà di espressione*, Torino, 1979; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992. Sulla ricognizione sistematica della normativa e della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà di informazione cfr. A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21*, in *Commentario della Costituzione Branca-Pizzorusso*, Roma, 2006.

dell'esigenza di tutelare interessi rilevanti per l'ordinamento giuridico<sup>16</sup>. Per Barile invece anche le menzogne rientrano pienamente nell'ambito oggettivo della libertà di manifestazioni del pensiero, ma al tempo stesso esse possono incorrere in limitazioni allorché il loro contenuto sia illegittimo<sup>17</sup>.

### 3. La necessità di un dibattito libero e aperto

Il fenomeno delle *fake news* si basa sul paradosso per cui la libertà di pensiero trova il suo confine non tanto nella tutela dei diritti dei terzi, ma specificatamente nel cattivo utilizzo che si farebbe della stessa libertà e per tale motivo si potrebbe inserirlo nella categoria dell'abuso del diritto. La nozione di *fake news*, infatti, non include le informazioni e le notizie vietate per effetto di altre norme "tipiche", come ad esempio quelle sulla diffamazione, sull'incitazione a delinquere o sulla propaganda razzista. Tale precisazione spalanca le porte ad una sostanziale indeterminatezza del concetto e conduce a domandarsi quali siano i requisiti giuridici che una manifestazione del pensiero in tal senso dovrebbe incontrare non soltanto per poter essere qualificata quale *fake news*, ma anche per poter essere censurata<sup>18</sup>.

Bisogna dunque chiedersi seriamente se le limitazioni imposte alla libertà di informazione descritte siano legittime. L'imposizione di limiti alla libertà di informazione richiede sempre l'individuazione di un'attività illecita da parte di una legge. Infatti, l'art. 21 Cost. prevede –anche se con riferimento al sequestro della stampa periodica- una riserva assoluta di legge e una riserva di giurisdizione per quanto concerne l'adozione dei provvedimenti concreti<sup>19</sup>. Il ruolo di determinare cosa sia vero o falso non può quindi essere appannaggio delle piattaforme digitali.

---

<sup>16</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano 1958.

<sup>17</sup> P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, p. 457.

<sup>18</sup> G. CERRINA FERONI, *Fake news*, Cerrina Feroni (*Garante privacy*): "Cosa fare contro la dittatura del pensiero dominante", in *garanteprivacy.it*, 18 gennaio 2023.

<sup>19</sup> L'art. 21 Cost. così recita: "Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili".

Queste conseguenze pesanti sulla libertà di informazione consigliano di mantenere libero ed aperto il dibattito pubblico, affinché la collettività possa esercitare pienamente il diritto di discutere, confrontare tesi, dissentire, proporre e analizzare alternative. Pertanto limitare il dibattito, con particolare riferimento a quello che può diffondersi sul web e sui social network, è una strategia ingiustificata e controproducente in quanto mancano quelle specifiche condizioni ed i presupposti che legittimerebbero tali misure. Al contrario una simile strategia, oltre a segnalare una condizione di debolezza ed insicurezza, inaridisce importanti canali di lettura, verifica e controllo<sup>20</sup>.

Nel contesto digitale e informativo non è sufficiente, per tutelare il pluralismo informativo, che siano vietate determinate pratiche. Non è possibile limitarsi ad un approccio prescrittivo e nemmeno ad appaltare a “terzi esperti” il ruolo di definire cosa sia vero o falso. È invece indispensabile adottare un approccio attivo e plurale, che non si traduca in quella che Tocqueville definì “dittatura della maggioranza” e che oggi potremmo ribattezzare come “dittatura del pensiero dominante”<sup>21</sup>.

Infine, è possibile ravvisare che le misure di contrasto alla diffusione delle *fake news* sono tutte concentrate sulla comunicazione che avviene nel web e sui social network, però anche i media tradizionali possono prestarsi alla diffusione di *fake news* e di campagne di disinformazione. Le criticità evidenziate rendono necessario l'avvio di iniziative in particolare volte a promuovere e tutelare la libertà e il pluralismo dell'informazione<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> B. PONTI, *op. cit.*, p. 650 ss.

<sup>21</sup> G. CERRINA FERONI, *op. cit.*

<sup>22</sup> F. DONATI, *Unione europea, libertà e pluralismo dei mezzi di informazione nella proposta di Media Freedom Act*, in *Medialaws*, n. 2/2022, p. 22.