

Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus

CARLO MAGNANI*

Sommario

1. L'Agcom e il ruolo di indirizzo verso i media. – 2. Il caso “televisivo” Panzironi e le sanzioni Agcom. – 3. L'informazione online: vigilata speciale?. – 4. Il Report Agcom sulla disinformazione online e il monitoraggio su *WhatsApp*. – 5. La *task force* del Governo contro le *fake news* online.

Parole chiave: informazione, Agcom, emergenza sanitaria, disinformazione online

Data della pubblicazione sul sito: 12 maggio 2020

Suggerimento di citazione

C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Urbino “Carlo Bo”. Indirizzo mail: carlo.magnani@uniurb.it.

1. Agcom e il ruolo di indirizzo verso i media

Lo stato di emergenza dichiarato dal Governo il 31 gennaio 2020, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale sono seguiti brevi ma incisivi interventi di regolamentazione sempre mediate d.p.c.m., nonché i decreti legge n. 6 e n. 18 del 2020, con i quali sono state disposte una serie di misure volte a garantire la tutela della salute pubblica e la sicurezza, non riguardano in maniera diretta e immediata il vasto insieme dell'ordinamento dell'informazione. Tuttavia, le libertà costituzionali oltre ad entrare in conflitto tra loro assumono anche una dimensione di cooperazione, per cui quando il sistema delle garanzie subisce degli smottamenti questi si riflettono anche sui diritti non direttamente oggetto di provvedimenti restrittivi¹. L'eccezionalità² del momento presenta in verità alcuni risvolti anche sul sistema dell'informazione e della comunicazione, che è chiamato in causa da diversi punti di vista. Le brevi e sommarie note che seguiranno, quindi, proveranno a elencare alcuni nodi problematici emersi nella gestione della crisi sanitaria.

Un primo aspetto da affrontare riguarda il contenuto della libertà di espressione in generale e di informazione in particolare. Da questo punto di vista, l'urgenza sanitaria ha liberato le voci più varie, sia in relazione alle cause della pandemia che, ed è ciò che più rileva per i riflessi potenziali sulla salute, in relazione ai probabili rimedi. Il tema centrale e dibattuto delle cosiddette *fake news* e della disinformazione³ non poteva non investire il poliforme mondo dei media anche in questo momento straordinario nella vita comunitaria.

Nel rispetto del modello costituzionale che si configura come aperto e pluralista, finanche scettico verso il concetto della verità⁴, l'ordinamento della comunicazione affida alla Autorità garante per le comunicazioni alcune competenze in materia di vigilanza sui contenuti diffusi dai mezzi di informazione. Di seguito si

¹ Così, A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, 1, 2020 (6 aprile 2020). Anche O. CHESSA, *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, in *LaCostituzione.info*, (12 aprile 2020).

² G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione, Editoriale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020.

³ Sul tema la letteratura è ormai importante, si indica solo, G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017.

⁴ Si veda, tra gli altri, N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di una "Autorità pubblica della verità"?*, in *Medialaws*, 1, 2018, pp. 12-17.

segnaleranno alcuni interventi dell'Agcom, che non ha mancato di attivarsi nel periodo della emergenza.

In proposito occorre segnalare che il mandato dell'Autorità è già scaduto e che essa opera in virtù di una proroga contenuta nel decreto legge n. 104 del 2019; disposizione che è stata modificata proprio da decreto legge n. 18, del 17 marzo 2020, noto come "Cura Italia", che ha stabilito, all'art. 117, che gli organi dell'Agcom continuano a esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino all'insediamento del nuovo Consiglio e comunque fino a non oltre i 60 giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario. Quindi l'Autorità opera in un regime di proroga, per gli affari ordinari, con la prospettiva di essere rinnovata solo alla conclusione della fase di eccezionalità. Anche questo è un elemento da considerare. Vediamo ora l'attività istituzionale recente.

Rispetto alla fase iniziale dei primi provvedimenti governativi straordinari, l'Agcom è intervenuta solo a metà marzo, forse perché stimolata da un caso concreto. Infatti, il 18 marzo 2020, con la delibera del Consiglio n. 129, l'Autorità ha stabilito, visto l'aumento dell'audience dei programmi radiotelevisivi, e poiché l'attività di informazione televisiva costituisce servizio di interesse generale e che gli argomenti trattati nei programmi diffusi dai servizi di media audiovisivi costituiscono con sempre maggiore frequenza oggetto di attenzione, discussione, polarizzazione nei social media⁵, che: «i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici sono invitati ad assicurare una adeguata e completa copertura informativa sul tema del 'coronavirus covid-19', effettuando ogni sforzo per garantire la testimonianza di autorevoli esperti del mondo della scienza e della medicina allo scopo di fornire ai cittadini utenti informazioni verificate e fondate». Inoltre, per quanto riguarda gli operatori della rete, si prevede che i fornitori di piattaforme di condivisione di video adottino misure volte a contrastare la diffusione online, e in particolare sui social media, di informazioni relative al coronavirus non corrette o comunque diffuse da fonti non scientificamente accreditate, prevedendo anche forme di individuazione degli illeciti e dei loro responsabili. Come si vede, una delibera di indirizzo che si rivolge all'intero mondo dell'informazione, diretta cioè sia ai media tradizionali della radio-televisione che ai grandi provider della tecnologia digitale online.

Nella stessa giornata del 18 marzo, però, l'Agcom fa seguire anche una lettera rivolta a tutti gli operatori della comunicazione. In essa si raccomanda di informare la cittadinanza, secondo quanto previsto nella delibera citata, in maniera

⁵ Sulle dinamiche politiche della comunicazione sui social, si veda C. SUNSTEIN, *#Re-public. La democrazia nell'epoca dei social*, Bologna, 2017.

coerente con quella consolidata interpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale e ordinaria che vede nell'art. 21 della Costituzione il fondamento di una libertà di informazione completa, obiettiva e imparziale. Vi è un rimando alla concezione della libertà di informazione come profilo non solo attivo connesso ai soggetti emittenti dei contenuti, i professionisti dell'informazione, giornalisti e editori *in primis*, ma anche come momento di garanzia verso chi è destinatario passivo delle notizie, cioè il pubblico, che parimenti vanta alcuni interessi meritevoli di riconoscimento giuridico⁶.

2. Il caso “televisivo” Panzironi e le sanzioni Agcom

Questa dommatica sulla libertà di informazione sta alla base dell'atteggiamento repressivo che l'Agcom matura verso due emittenti televisive. Infatti, nella medesima missiva del 18 marzo si annuncia (come confermato da un più dettagliato comunicato stampa del giorno seguente 19 marzo) l'apertura di una procedura sanzionatoria nei confronti delle emittenti che editano i canali 61 DTT e 880 della piattaforma satellitare, i quali diffondono il programma di Adriano Panzironi “Il Cerca Salute – LIFE 120”. Tali società, con una condotta reiterata perché già sanzionata in passato, diffondono «contenuti, commerciali e non, potenzialmente suscettibili di porre in pericolo la salute degli utenti in quanto induttivi di una sottovalutazione dei rischi potenziali del virus Covid-19 e dell'erroneo convincimento che lo stesso possa essere trattato con misure non terapeutiche ma alimentari o di mera integrazione, e conseguentemente idonei a ridurre il senso di vigilanza e di responsabilità verso i rischi sanitari e quindi tali da risultare pregiudizievoli per la salute dei consumatori/utenti». Nello stesso comunicato stampa, l'Agcom informa anche di avere inviato una lettera di richiamo alla emittente *La7* per avere invitato più volte Panzironi nel mese di marzo, nella trasmissione “Non è l'Arena”, sia pure in contraddittorio con esperti, ignorando le precedenti sanzioni della stessa Autorità e le proteste dell'ordine dei giornalisti.

Il duplice procedimento sanzionatorio si è concluso con le delibere della Autorità nn. 152 e 153 del 7 aprile 2020, aventi un esito negativo per entrambe le società interessate. Dal punto di vista normativo le contestazioni relative ai contenuti dei programmi, commerciali e non, andati in onda sulle due emittenti sono

⁶ Per una ricostruzione sistematica della libertà di informazione critica con la configurazione di diritto ad essere informati, A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, pp. 345-358. F. LAJOLO DI COSSANO, *Il diritto di informazione al tempo del Coronavirus: un diritto fondamentale*, in *Dirittifondamentali.it*, (10 aprile 2020), sottolinea la centralità del diritto all'informazione dei cittadini, basandosi anche sulle numerose dichiarazioni in merito fornite da organismi internazionali (OMS ad esempio) durante la emergenza.

riferibili a violazioni degli artt. 3 e 36-bis, comma 1 *lett. c*) n. 3, del Tusmar (decreto legislativo n. 177 del 2005 e successive modificazioni). Secondo la prima disposizione, i programmi devono rispettare i principi fondamentali del sistema dell'informazione, quali «la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione [...] nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali». Mentre la seconda disposizione prevede che «le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana non devono incoraggiare comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza».

Le osservazioni presentate all'Autorità dalle difese delle due emittenti, in estrema sintesi, si sono concentrate sull'esercizio della libertà di informazione che, a loro parere, sarebbe stato legittimamente svolto durante le trasmissioni oggetto di contestazione. La presentazione al pubblico di testimonianze di pazienti, nonché l'illustrazione di pareri medici e scientifici circolanti nella comunità dei ricercatori, sia pure in un contesto contrassegnato anche dalla comunicazione commerciale, includerebbero i contenuti forniti al pubblico entro la libertà di informare. Nella difesa della Società Italian Broadcasting s.r.l.s (delibera, n. 152/20) vi è un esplicito richiamo agli articoli 1, 3, 21, 32 e 33 della Costituzione come fondamento della libertà di espressione e di ricerca scientifica, lamentando come dalla «lettura dell'atto di contestazione si desume un chiaro sviamento di potere, costituendo un'indebita ingerenza del potere pubblico sulla libera diffusione del sapere scientifico in violazione degli artt. 33, comma 1 e dell'art. 9, comma 1 della Costituzione».

Le valutazioni dell'Agcom hanno decisamente respinto questa ricostruzione sistematica che vedeva i programmi sussumibili entro la categoria della libertà di informazione, negando che i contenuti offerti al pubblico possano godere della protezione costituzionale. Le motivazioni fornite riguardano sostanzialmente tre aspetti. In primo luogo, si contesta il valore scientifico delle teorie di medicina alternativa proposte dal Panzironi, sia dal punto di vista soggettivo, considerato che il suddetto non ha nessun titolo accademico o scientifico riconosciuto, sia dal punto di vista oggettivo, in relazione alle generiche e approssimative argomentazioni esposte, del tutto prive di dignità scientifica. In secondo luogo, l'Autorità valuta anche il contesto delle trasmissioni, esse appaiono infatti inserite in una programmazione che è congegnata, propedeuticamente, a finalità di tipo commerciale e pubblicitario. Infine, terzo elemento, un peso importante spetta alla

emergenza sanitaria in corso. La condotta delle emittenti assume connotati di particolare gravità in un momento di forte emergenza sociale, quale quello derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19, poiché lo “stile di vita” proposto dal Panzironi viene indicato «se non come alternativa, quantomeno come imprescindibile complemento alle indicazioni terapeutiche provenienti dalle autorità sanitarie».

Queste ragioni hanno indotto l'Agcom ad applicare la sanzione prevista dall'art. 51, comma 9, del Tusmar⁷ consistente nella sospensione delle trasmissioni delle due emittenti (Italian Broadcasting S.r.l.s., canale 880 satellitare, e, Mediacom S.r.l., canale 61 del digitale terrestre) per un periodo di sei mesi (massimo termine previsto per la sospensione), al fine di evitare reiterazioni, visto che già vi era stata sanzione da parte dell'Autorità (delibera n. 72/19/CSP del 21 marzo 2019), e soprattutto, per evitare pregiudizio alla salute ed alle economie degli utenti durante la perduranza della emergenza Covid-19. Tali delibere sono ovviamente impugnabili davanti al Tar del Lazio.

La vicenda pone interrogativi classici per il diritto dell'informazione. Fino a che punto si estende la libertà di informazione? E che rapporto c'è tra scienza e libertà di espressione? Sarebbe fin troppo facile osservare che teorie di dubbia serietà scientifica circolano ogni giorno, specie in materia di salute e benessere della persona, senza essere sanzionate. Non di meno, l'intervento della Autorità appare legittimo nella misura in cui rientra tra le competenze istituzionali che la legge prevede in materia di vigilanza sul sistema radiotelevisivo. Alle ragioni che già avevano portato a sanzionare le emittenti in oggetto si aggiunge in modo prepotente l'emergenza sanitaria, senza la quale, forse, il provvedimento non sarebbe stato preso o sarebbe apparso sproporzionato. Resta comunque un dubbio leggendo le delibere dell'Agcom, e cioè che il nesso tra lo stile di vita proposto dal Panzironi e la diffusione del contagio sia molto labile. Infatti, non si propongono comportamenti scriteriati ma si suggeriscono condotte alimentari (e integratori) che potrebbero non pregiudicare le resistenze immunitarie del soggetto. Insomma, non si consiglia l'esposizione al rischio, ma si indicano improbabili forme di protezione. Certo, il tutto avviene in un contesto in cui è forte la presenza dell'interesse economico. Ciò determina però la messa in pericolo della salute propria o altrui? La risposta potrebbe essere affermativa in presenza di un invito ad una reale deroga alle prescrizioni provenienti dalle istituzioni sanitarie pubbliche impegnate nella crisi. Qualche dubbio resta. Forse a prevalere è la logica della precauzione. Occorre annoverare anche questo effetto sulla libertà di espressione tra quelli indiretti del virus? Potrebbe trattarsi di uno dei sintomi del pas-

⁷ Sul potere sanzionatorio della Agcom, C. FLICK, *Le sanzioni*, in F. BASSAN, E. TOSI, a cura di, *Diritto degli audiovisivi*, Milano, 2012, pp. 417 ss.

saggio dalla *Grundnorm* dello Stato costituzionale a quella dello “Stato di prevenzione”^{8?}

3. L’informazione online: vigilata speciale?

Per quanto riguarda invece le comunicazioni digitali in rete, si segnala un maggiore attivismo dell’Autorità di garanzia. In attuazione del decreto legge “Cura Italia” l’Agcom, nella seduta del 18 marzo 2020, ha individuato quattro tavoli di lavoro: Tavolo telco e consumatori, Tavolo servizi postali, Tavolo servizi media, Tavolo piattaforme digitali e big data. Tali sedi costituiscono momento di incontro e di collaborazione tra gli operatori dei mercati regolati, al fine di avanzare proposte per un più razionale uso delle infrastrutture e dei servizi di comunicazione. In modo particolare, i Tavoli dovranno affrontare tutti i temi di maggiore rilievo nella fase di crisi, fra i quali: il potenziamento e la sicurezza di reti e servizi di telecomunicazioni; la protezione e facilitazione all’uso di servizi digitali da parte dei consumatori; la riorganizzazione e esercizio degli uffici e servizi postali e di consegna dei pacchi; il ruolo dei servizi media audiovisivi, con particolare riferimento alla correttezza delle informazioni concernenti l’epidemia e l’emergenza sanitaria; il possibile uso dei Big data e della promozione di meccanismi di auto-regolamentazione da parte delle piattaforme online.

Per quanto concerne direttamente l’informazione diffusa al pubblico, si segnala l’attività del Tavolo piattaforme digitali e Big data che, in raccordo con il Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali (istituito con delibera n. 423/17/CONS) vuole contrastare la disinformazione online su temi medico-sanitari e relativi alla epidemia. Il Tavolo, visto il carattere centrale che l’informazione online occupa nella società, intende costituire un momento plurale e partecipato per fronteggiare la disinformazione sulla emergenza epidemiologica, a tutela del diritto degli utenti a un’informazione corretta e plurale sul Covid-19. Referente per il tavolo è il Servizio economico statistico, coadiuvato per i profili di rispettiva competenza dalla Direzione contenuti audiovisivi e dalla Direzione sviluppo dei servizi digitali e della rete.

La lotta alla disinformazione costituisce già da alcuni anni un settore di intervento dell’Autorità⁹. Nelle condizioni di emergenza attuali la linea di azione riguarda specificamente le notizie relative alla pandemia, ma essa viene condotta in totale sintonia e coerenza con i criteri sinora impiegati, prevedendo cioè un rap-

⁸ Si veda, V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell’emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2020 (23 marzo 2020).

⁹ C. MAGNANI, *Libertà d’informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2019.

porto dialettico e di collaborazione con le grandi piattaforme social di Internet. Il ruolo del Tavolo, cioè, riprende quello svolto dai vari Osservatori permanenti già istituiti¹⁰, ponendosi nella posizione di coadiuvare le misure che le piattaforme online e tutti i soggetti dell'informazione online possono adottare, in maniera volontaria e in sede di autoregolamentazione¹¹, per tutelare e migliorare l'ecosistema dell'informazione digitale. Il modello di intervento punta ad interagire con i network della rete per favorire un autogoverno dell'informazione online il più possibile garantista, in modo da trovare un giusto equilibrio tra la libertà degli utenti e le potestà delle piattaforme di rimuovere o rendere inaccessibili contenuti contrari alla policy del social¹². Non è possibile che in rete sia legittimo ciò che non lo è fuori, ma altrettanto non è ammissibile la censura compiuta da soggetti privati¹³.

Gli ambiti di azione del Tavolo piattaforme e Big data determinati dalla Agcom vanno in tre direzioni. In primo luogo, azioni di monitoraggio sulle piattaforme online, miranti a evidenziare le informazioni prodotte sui temi medico-sanitari e sul contagio, e in particolare a mostrare con un approccio *data-driven*, l'evoluzione nel tempo della produzione di contenuti *fake*, fornendo indicazioni sia sulla quantità di disinformazione online immessa nel sistema nazionale, sia sugli specifici argomenti e le principali tematiche rispetto alle quali la disinformazione si diffonde. In secondo luogo, i Big data, prevedendo un punto di raccordo tra le piattaforme online, gli *stakeholder* e le altre istituzioni italiane in merito all'utilizzo dei Big data ai fini della individuazione di eventuali misure di contrasto al contagio. Infine, vengono previsti strumenti per la trasparenza e la partecipazione dei cittadini utenti. I cittadini devono essere posti nelle condizioni di orientarsi nel mondo dell'informazione online, per tutelare la propria salute e non rischiare condotte errate per via della disinformazione. Il Tavolo offre al pubblico vari mezzi che promuovono trasparenza e informazione al cittadino, riconosciuti

¹⁰ Osservatorio sulle comunicazioni, Osservatorio sulle piattaforme online, Osservatorio sulla disinformazione online, Osservatorio sul giornalismo, Osservatorio sulle testate online nazionali e locali, Osservatorio sulla pubblicità ed il below the line.

¹¹ G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, pp. 55-94.

¹² Da ultimo, M. MONTI, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2019.

¹³ M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1, 2019. Per una recente affermazione di tale principio, si veda C. CARUSO, *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Liber Amicum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 2020 (17 marzo 2020).

in cooperazione con i soggetti e gli altri partner istituzionali dell'Autorità (FAQ, *fact-checking* e sistemi di *emergency management alert*).

4. Il Report Agcom sulla disinformazione online e il monitoraggio su *WhatsApp*

Il monitoraggio della informazione su Internet è stato reso pubblico durante le fasi della crisi. Il 2 aprile 2020 l'Osservatorio sulla disinformazione online della medesima Agcom ha pubblicato un primo report sulla situazione durante la fase della emergenza Covid-19. Si tratta di un documento di una ventina di cartelle, ricche di grafici e dati, che mostrano l'incidenza della 'cattiva' informazione online rilevata secondo i parametri standard adottati dall'Osservatorio. Le tabelle mostrano come le notizie medico-sanitarie legate al coronavirus abbiano subito una impennata rapida e quantitativamente imponente nel mese di marzo. Il rapporto smonta anche le principali bufale che sono corse sulla rete. Ma i dati più interessanti sono proprio quelli che misurano la circolazione delle *fake news*. Ebbene, il valore complessivo della disinformazione online ha registrato nel mese di marzo una lieve flessione rispetto a febbraio, attestandosi attorno al 6,1% del totale della informazione prodotta ogni giorno¹⁴, nonostante le notizie siano cresciute in termini assoluti. Se si analizza poi la percentuale di contenuti falsi in relazione alla sola informazione sul coronavirus, si nota che i mesi di gennaio e febbraio, quando cioè il contagio era contenuto, sono quelli con i valori più alti: nonostante la quantità delle notizie sul tema fosse decisamente ridotta. A fine febbraio si verifica un fatto interessante: aumentano le informazioni sul Covid-19, si triplicano persino, ma si abbassa la percentuale di bufale, a livelli addirittura inferiori rispetto alla media generale di tutte notizie (intorno al 4,5% di media per tutto marzo, contro il 6,1% prima citato). Questi dati, che lasciamo agli studiosi di comunicazione, sembrano non scoraggianti, anzi, paiono indicare che con il crescere dell'attenzione informativa la qualità delle notizie migliori.

L'azione di contrasto alla non corretta, e talora pericolosa, informazione in materia di emergenza sanitaria non si è però concentrata solo sulle piattaforme online pubbliche. Si è, infatti, notata una sorta di osmosi tra la comunicazione rivolta al pubblico e quella riservata e personale, prodottasi attraverso i canali digitali di messaggistica privata. L'integrazione e la convergenza dei mezzi di diffusione del pensiero, una volta venuta meno la tradizionale corrispondenza tra mezzo e servizio per la quale ad un preciso medium faceva da corrispettivo una

¹⁴ AGCOM, Osservatorio sulla disinformazione online, *Speciale Coronavirus*, 1 aprile 2020.

specifica forma di comunicazione, conduce esattamente a questo esito¹⁵, cioè alla versatilità e fungibilità dei media. Tramite il telefono cellulare si può esprimere il proprio pensiero rivolgendosi ad una collettività (art. 21 Cost.) oppure si può comunicare in forma strettamente personale e segreta (art. 15 Cost.), il tutto nella più totale facilità di accesso all'una o all'altra forma di espressione (con il rischio di commettere fatali errori). Sotto l'attenzione dell'Agcom è pertanto ricaduta la piattaforma per la messaggistica più usata al mondo, cioè *Whatsapp*, ove si è osservata anche da parte degli utenti la circolazione di notizie poco attendibili sul Covid-19. Per questo, in data 2 aprile 2020, l'Agcom ha inserito nelle attività di monitoraggio di auto-regolamentazione un progetto avanzato da *Facebook* per una innovativa procedura di *fact-checking* su informazioni relative alla emergenza sanitaria.

Il progetto, presentato al Tavolo Piattaforme Digitali e Big data, si basa su un autonomo accordo tra *Facebook* e un *fact-checker* indipendente, selezionato dalla piattaforma e già partner del *Facebook Third-Party Fact-Checking Program*, nonché membro dell'*International Fact Checking Network* di *Poynter* (un celebre istituto di formazione al giornalismo della Florida). Il *fact-checker* selezionato da *Facebook* è *Pagella Politica*, che opererà attraverso un progetto denominato '*Facta*'. Fornito di un profilo *WhatsApp* e di una numerazione apposita, *Pagella politica/Facta* riceverà le segnalazioni da parte di quegli utenti della piattaforma che vorranno sottoporre contenuti alla verifica di autenticità, assumendosi la responsabilità sulla valutazione del contenuto e sui criteri adottati a tal fine. In pratica, ogni utente che riceve un messaggio dedicato al Covid-19 potrà inoltrarlo per una verifica al numero *WhatsApp*: il *fact-checker* invierà una notifica all'utente richiedente e, in caso si tratti di una notizia falsa, pubblicherà il risultato dell'analisi sul sito web. Trattasi di un passo inedito, cioè dell'introduzione di forme di controllo (private) su messaggi destinati alla comunicazione personale e segreta, cioè sulla corrispondenza secondo il dettato dell'art. 15 della Costituzione. Il tutto secondo un modello di autoregolamentazione piuttosto sbilanciato verso la società privata incaricata dalla piattaforma digitale: che ha praticamente scelto il controllore e le modalità di controllo senza concordarlo con l'Autorità pubblica. Quindi occorre prestare attenzione anche nelle comunicazioni personali via chat, ove ci si può permettere spesso qualche libertà in più. Effetti della *Grundnorm* da "Stato di prevenzione"?

¹⁵ Si veda, tra gli altri, M. BETZU, *Comunicazione, manifestazione del pensiero e tecnologie polifunzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2006, sp. p. 518 ss.

5. La *task force* del Governo contro le *fake news* online

Nonostante i dati non allarmanti sulla disinformazione online e nonostante l'attività di auto-regolamentazione delle piattaforme social, si deve registrare in materia di contrasto alla cattiva informazione anche una iniziativa diretta del Governo. In data 4 aprile 2020 il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega alla Informazione e editoria, con un decreto ha istituito una "Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di *fake news* relative al Covid-19 sul web e sui social network", con compiti di analisi e monitoraggio dell'informazione diffusa relativamente al coronavirus e di individuazione di specifiche misure di contrasto alla diffusione di *fake news*, anche tramite il coinvolgimento dei principali motori di ricerca e piattaforme social. Il gruppo di lavoro sarà composto di 11 membri, di cui tre in rappresentanza del Governo (uno per il Dipartimento editoria, uno per il Dipartimento Protezione civile ed uno per il Ministero della Salute) e otto provenienti dal mondo accademico, del giornalismo e delle professioni. All'Unità può partecipare come osservatore l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, «al fine di fornire supporto tecnico e condividere le esperienze maturate nell'ambito del Tavolo Permanente su Big data e Piattaforme online». Per quanto riguarda i compiti assegnati a questo gruppo di lavoro, il decreto fa un elenco, includendovi: la ricognizione e la classificazione dei contenuti falsi, non dimostrati o fuorvianti, con particolare riguardo a quelli potenzialmente idonei a indebolire le misure di contenimento del contagio; promozione di campagne di adeguata informazione e comunicazione con il coinvolgimento delle istituzioni competenti; definizione di opportune 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; promozione di partnership con i diversi soggetti del web specializzati in *fact-checking* e con i principali motori di ricerca e piattaforme; promozione di iniziative volte a favorire il coinvolgimento di cittadini e utenti delle piattaforme social nell'individuazione e segnalazione – alla stessa Unità di monitoraggio - di contenuti non veritieri.

Alcune osservazioni brevi. Era davvero necessario istituire un altro gruppo di monitoraggio, oltre quelli già operanti presso l'Agcom? Le funzioni, in tema di contrasto alla disinformazione, sono praticamente una duplicazione di quanto non venga già svolto dall'Agcom, la quale ha anche il vantaggio oggettivo di operare secondo una metodologia affinata e sperimentata da alcuni anni, seguendo protocolli di intesa e collaborazione con le principali piattaforme operanti sulla rete. La proliferazione di comitati tecnici o *task force* ministeriali è del resto una delle modalità operative dell'esecutivo che più ha contrassegnato l'approccio all'emergenza: con un riflesso anche per l'informazione. La scelta è motivata dalla necessità di coinvolgere professionalità esterne alle Amministrazioni pubbliche.

Ovviamente, ognuno dei nominati porta con sé esperienze professionali qualificate ma anche opinioni e valori soggettivi di ordine, se non politico, almeno ideologico: inutile aggiungere che si tratta di un punto che può fare sorgere polemiche e rilievi critici sulla reale indipendenza e obiettività del gruppo di lavoro.

Rispetto alle competenze dell'Agcom e dei suoi organismi interni, vi è inoltre una novità, rappresentata dal ruolo propositivo che l'Unità di monitoraggio dovrebbe assumere. Infatti, tra le attività a cui si dovrà dedicare l'organo figura la individuazione di «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 esce dalla mera logica del controllo e della verifica delle fonti per approdare ad una posizione decisamente più propositiva nella sfera pubblica. Si tratta di assegnare nel dibattito pubblico corsie preferenziali sulle piattaforme online alle comunicazioni che provengono dalle istituzioni? Attraverso quali strumenti sarà possibile ottenere una promozione delle fonti istituzionali senza determinare una indebita inferenza nella sfera pubblica? Per concludere questi cenni, si può osservare come la libertà di informazione sia stata investita nelle sue istituzioni di libertà (Barbera) dal clima politico e culturale della emergenza. Occorre sottolineare che i nuovi media, cioè il variegato mondo dei social e dei forum online, sono stati ancora una volta oggetto di un trattamento differenziato, colpiti da un fatale pregiudizio che li associa spesso automaticamente alle *fake news*¹⁶. Il monitoraggio, esteso anche alla messaggistica privata, pare essere confinato alle sole espressioni del pensiero aventi un contenuto medico e scientifico idonee ad interferire nella gestione della epidemia, e quindi è salva la manifestazione del dissenso politico e ideologico che è la radice ultima della libertà di parola, e che deve essere tutelata in ogni circostanza pena la perdita del valore delle istituzioni democratiche¹⁷. C'è da sperare che l'eccezione termini al più presto e che la sfera pubblica possa vedere rientrare quelle perturbazioni che il clima di emergenza tende a scaricarle addosso. In via generale, prevedere troppi custodi alla libertà d'espressione non è mai un buon servizio verso la democrazia e il pluralismo.

¹⁶ Si veda, T.E. FROSINI, *No news in fake news*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2017, p. 5, ove: «Si avverte la sensazione che esasperando la storia delle fake news si voglia provare a ridurre l'impatto del web, facendo passare la notizia (fake?) che quello che appare su Internet è prevalentemente falso e menzognero, e quindi bisogna diffidarne. Innanzitutto e soprattutto sui temi della politica». Si veda anche, N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di una "Autorità pubblica della verità"?*, cit.

¹⁷ Si veda sul punto, in tema emergenza, L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria, leale collaborazione e (limiti alla) libertà di manifestazione del pensiero*, in *Dirittifondamentali, Attualità*, 3 aprile 2020, pp. 12-15.