

UNIONE EUROPEA
PLURALISMO
E LIBERTÀ DEI MEDIA
NELL'ERA DIGITALE

a cura di
Cristina Schepisi

EDITORIALE SCIENTIFICA

**UNIONE EUROPEA, PLURALISMO
E LIBERTÀ DEI MEDIA
NELL'ERA DIGITALE**

a cura di

Cristina Schepisi

EDITORIALE SCIENTIFICA

This publication has been co-funded by the Erasmus + Programme of the European Union 'Jean Monnet Module' *Digital REvolution and the new European Union tools for services and markets* (DI-RE) – Project: 101085366 – J_M MODULE PARTH – ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-R-SCH.



Co-funded by the
European Union

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Proprietà letteraria riservata

L'opera è realizzata con licenza *Creative Commons Attribution 4.0 International licence* 8CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). Tale licenza consente di condividere ogni parte dell'opera con ogni mezzo di comunicazione, su ogni supporto e in tutti i formati esistenti e sviluppati in futuro.

Consente inoltre di modificare l'opera per qualsiasi scopo, anche commerciale, per tutta la durata della licenza concessa all'autore, purchè ogni modifica apportata venga indicata e venga fornito un link alla licenza stessa.

© Copyright luglio 2025

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0366-9

INDICE-SOMMARIO

Prefazione IX

PARTE I

I MEDIA TRA DIRITTI, CONCORRENZA E REGOLAZIONE: PROFILI INTRODUTTIVI

- GIOVANNI PITRUZZELLA
Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa 3
- GUIDO STAZI
*Pluralismo e libertà nell'era dei tecnoligarchi: il ruolo
dell'antitrust* 15
- LAURA ARIA
L'evoluzione dei servizi media e le esigenze di regolazione 23

PARTE II

PLURALISMO DEI MEDIA TRA CONCORRENZA E REGOLAZIONE (temi scelti)

Aiuti di Stato e concentrazioni

- RAFFAELE PALERMO
*Il futuro dei media tradizionali alla luce della disciplina su-
gli aiuti di Stato: quali spazi per le garanzie di pluralismo?* 35

ORESTE PALLOTTA	
<i>Indipendenza e finanziamento dei media di servizio pubblico nel nuovo contesto digitale</i>	57
ORNELLA ANGRISANO	
<i>Tutela del pluralismo e tradizionali strumenti antitrust: il nuovo controllo delle concentrazioni introdotto dall'European Media Freedom Act</i>	73
Piattaforme digitali, estrazione dei dati e Direttiva Copyright	
VALERIA FALCE	
<i>Libertà di estrazione di dati e contenuti autoriali nella data economy</i>	97
ROBERTO CARLEO	
<i>Piattaforme digitali, diritti degli editori ed equo compenso</i>	113
CRISTINA FUCILITTI	
<i>Il diritto d'autore nei news media: gli artt. 15 e 17 della direttiva "Copyright"</i>	123

PARTE III

LIBERTÀ E INDIPENDENZA DEI MEDIA

L'indipendenza dei media, la moderazione dei contenuti e il contributo dell'European Freedom Media Act

FILIPPO DONATI	
<i>L'Unione europea, la libertà dei media e la tutela dello Stato di diritto: una riflessione sull'European Media Freedom Act</i>	149
MARINA CASTELLANETA	
<i>Libertà e indipendenza dei giornalisti alla luce delle nuove tecnologie: le novità introdotte dal regolamento EMFA, con riguardo alla protezione delle fonti</i>	157

ANDREA NAPOLITANO	
<i>La libertà di stampa alla prova delle sfide tecnologiche</i>	177
SUSANNA DE STEFANI	
<i>La trasparenza della proprietà dei media: prospettive e aspettative dopo l'EMFA</i>	191
SARA GALLONE	
<i>La regolazione delle fake news nell'Unione europea: tra tutela della libertà di espressione, pluralismo dei media e lotta alla disinformazione</i>	205
ENRICO STELLA	
<i>La moderazione dei contenuti politici a seguito dell'adozione del DSA tra hate speech e disinformazione: è sufficiente il media privilege dell'EMFA?</i>	225
ANNA VICINANZA	
<i>Potere di opinione delle piattaforme digitali: come il Digital Services Act e il Media Freedom Act regolano la moderazione dei contenuti online</i>	247
Pluralismo dell'informazione, libertà dei media e ingerenze straniere	
LUCA LIONELLO	
<i>La reazione europea alle interferenze nei processi elettorali: il nuovo regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica</i>	277
EMANUELA DE FALCO	
<i>Democrazia (digitale) sotto attacco? Un'analisi del quadro normativo e giurisprudenziale sovranazionale tra libera informazione e pubblicità politica mirata</i>	299
MARCO SILIGATO	
<i>Le ingerenze straniere e i pericoli per la libertà e il pluralismo dei media</i>	319

LE INGERENZE STRANIERE E I PERICOLI PER LA LIBERTÀ E IL PLURALISMO DEI MEDIA

Marco SILIGATO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il concetto di disinformazione: dai primi tentativi ai dubbi attuali. – 3. La risposta dell'Unione europea: i primi approcci. – 4. Il cambio di marcia con il DSA e l'EMFA. Limiti e prospettive nel prossimo futuro. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le forme di ingerenza esterna nell'Unione e negli Stati membri poste in essere da paesi terzi attraverso campagne di disinformazione sono divenute a tutti gli effetti parte integrante della strategia di politica internazionale di alcuni Stati autoritari.

Tali fenomeni costituiscono ormai da oltre dieci anni una continua e concreta minaccia per la stabilità delle democrazie occidentali in virtù della diffusione e della pervasività degli strumenti di informazione contemporanei.

Gli Stati non democratici ormai da anni tentano di insinuarsi nelle realtà democratiche europee a qualsiasi livello, sfruttando strumenti di interconnessione mondiale, soprattutto *internet* e *social media*, tramite siti che riportano falsi *fact-checking* secondo la narrazione propagandistica malevole, così tentando di influenzare le idee dei cittadini europei con gli stessi strumenti di garanzia con cui si contrastano le *fake news*¹.

In questo senso, oggi la disinformazione si è trasformata in uno strumento di influenza politica dall'alto potenziale, caratterizzato da profitti elevati e soprattutto da bassissimi costi rispetto agli altri strumenti tradizionali².

* Dottorando in Studi europei, Dottorato di Interesse Nazionale (DIN) dell'Università di Genova, *Curriculum Governance multilivello e diritti fondamentali*, sede di afferenza Università degli Studi di Messina.

¹ G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere: libertà di espressione, hate speech e fake news*, 2017, p. 94.

² A. COSSIRI, *Le campagne di disinformazione nell'arsenale di guerra: strumenti*

Le conseguenze della disinformazione sul piano della sicurezza nazionale e internazionale sono riflesse coerentemente nella politica europea di contrasto a tale fenomeno che, come si vedrà, si dirama sia sul piano interno sia su quello esterno.

Sotto il profilo interno, il legislatore europeo è intervenuto in più occasioni per ribadire l'importanza che rivestono gli organi di informazione di elevata qualità, finanziati in modo sostenibile, trasparente e indipendente³.

Parallelamente, sotto il profilo esterno, le misure adottate rientrano nel settore della PESC, col preciso obiettivo di tutelare i cittadini e l'ordine pubblico europeo. Sebbene godano di minore legittimazione democratica al momento della loro adozione, tali misure hanno avviato importanti riflessioni in ambito giudiziario riguardo alla definizione di un confine fra l'esercizio del diritto alla libera manifestazione del pensiero e il rischio della disinformazione⁴.

Negli ultimi anni, infatti, si è assistito a molteplici tentativi di ingerenze straniere nei processi democratici europei attraverso modalità diverse e sempre più pericolose⁵.

Proprio a tal riguardo, all'Unione europea – e, in particolare, alla Commissione – va riconosciuto di aver compreso sin da subito la portata

giuridici per contrastare la minaccia alla prova del bilanciamento, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, n. 2, 2023, p. 79.

³ In generale, sulla rilevanza del valore democratico della libertà e del pluralismo dei media, si veda: R. MASTROIANNI, G. STROZZI, *Articolo 11*, in R. MASTROIANNI *et al.* (eds.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2017, p. 217 ss.

⁴ A. COSSIRI, *op. cit.*, 2023, p. 80 ss.

⁵ O. POLLICINO, *Disinformazione e intelligenza artificiale nell'anno delle global elections: rischi (ed opportunità)*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2024, del 29 maggio 2024, p. 11. L'A. fa riferimento ad un recente studio, pubblicato dallo *European Digital Media Observatory* (EDMO), consultabile *online* presso: https://edmo.eu/wp-content/uploads/2023/12/Generative-AI-and-Disinformation_-White-Paper-v8.pdf, ove si sottolinea che le tecniche più diffuse allo stato dell'arte, con riferimento alla produzione di immagini e video *deepfake* includono, tra le altre, le seguenti: manipolazione di attributi facciali (*face attribute manipulation*), attraverso cui vengono modificate certe caratteristiche riferibili al volto della persona ritratta (per esempio, invecchiamento o ringiovanimento del viso); tecniche di scambio volti (*face swap*), attraverso le quali al volto presente nell'immagine o video originale se ne sostituisce un altro (tecnica, peraltro, frequentemente utilizzata per la realizzazione di *deepfake* a sfondo sessuale); tecniche di *face reenactment* e *lip synching* attraverso le quali un video viene manipolato in modo tale modificare i movimenti e le espressioni del volto della persona ritratta in modo tale da far sembrare che esse abbiano reso determinate dichiarazioni.

dei mezzi informativi di nuova generazione⁶, di *internet* e dei *social media*, avviando al proprio interno un dialogo⁷ volto ad una regolamentazione che potesse bilanciare il desiderio di sfruttare la tecnologia più avanzata per restare al passo coi tempi con la necessità di fornire tutela alla cittadinanza senza lasciare pericolosi *vulnus* normativi che possano avere pericolose implicazioni anche sulla fiducia nelle istituzioni.

La lotta alla disinformazione, ad oggi, si inserisce dunque anche nell'ambito della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali non solo a livello europeo ma sul piano della cooperazione internazionale in ambito sociale, economico e geopolitico, ormai necessaria per il ruolo assunto nelle politiche estere di Stati autoritari⁸.

2. Il concetto di disinformazione: dai primi tentativi ai dubbi attuali

Per comprendere appieno la portata e la rilevanza del fenomeno della disinformazione appare necessario approfondire la questione relativa al significato di questa espressione.

Seppur all'apparenza la definizione possa sembrare facilmente intuitiva, l'evoluzione sul piano tecnologico e le recenti iniziative normative hanno portato più volte ad allargamenti e restringimenti delle maglie semantiche.

In questo senso, l'Unione europea ha segnato il passaggio formale fra l'uso dell'espressione «*fake news*» e quello ancora attuale di «disinformazione» ispirandosi a quanto formulato dal Gruppo di esperti di alto livello sulle *fake news* e la disinformazione *online* (HLEG) nel 2018 all'interno del Report destinato alla Commissione⁹.

⁶ Il Forum economico mondiale, già nel 2014, considerava la diffusione della disinformazione *online* come una delle dieci tendenze principali delle società moderne. Report reperibile *online* presso: <http://reports.weforum.org/outlook-14/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/>.

⁷ I risultati dell'indagine condotta da Eurobarometro hanno fatto emergere che già nel 2016 i *social media*, gli aggregatori di notizie e i motori di ricerca costituivano, considerati insieme, le modalità più diffuse di lettura delle notizie *online* per il 57% degli utenti dell'UE. I dati sono integralmente consultabili presso: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eurobarometer-internet-users-preferences-accessing-content-online>.

⁸ R. DE ROSA, V. REDA, *e-politics. Disinformazione: una risorsa strategica per la nuova geopolitica*, in *Comunicazione politica*, n. 2, 2023, p. 364 ss.

⁹ Il 13 novembre 2017 veniva lanciata una consultazione pubblica e l'invito a presentare candidature per la costituzione del Gruppo ad alto livello sulle notizie false. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_17_4481/IP_17_4481_IT.pdf. Il contenuto integrale del Report è consultabile *online* presso: ht-

Sulla base delle indagini e degli studi condotti, il Gruppo ha infatti valutato di non utilizzare nel proprio Report l'espressione «*fake news*» (lett. notizie false), ritenendola inadeguata per rappresentare la complessità del problema della disinformazione per due principali ragioni¹⁰: *in primis*, il concetto di *fake news* rischia di escludere una fetta importante di manifestazioni del fenomeno; *in secundis*, l'utilizzo frequente e inappropriato dell'espressione *fake news* da parte di autorità e personaggi pubblici ha distorto il reale significato della stessa, ormai fuorviante rispetto al fenomeno.

Il Report definisce la disinformazione come «informazione falsa, imprecisa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o con l'intenzione di arrecare un pregiudizio pubblico».

Da tale definizione, poco tempo dopo, si è discostata parzialmente la Commissione europea¹¹, precisando che per disinformazione debba intendersi «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 concetto sarà parzialmente specificato nel codice di buone pratiche contro la disinformazione¹² con la precisazione che il «pregiudizio pubblico» debba essere «inteso come minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e a beni pubblici quali la tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza dell'Unione»¹³.

Con tale atto di *soft law* inizia una progressiva delimitazione del fenomeno della disinformazione¹⁴, il quale «non include la pubblicità ingannevole, gli errori di segnalazione, la satira e la parodia, o notizie e commenti chiaramente identificabili come di parte, e non pregiudica gli obblighi giuridici vincolanti, i codici pubblicitari in regime di autoregola-

[tps://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation).

¹⁰ *Ibidem*, par. 1, *The threat is disinformation, not "fake news"*, p. 10.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, del 26 aprile 2018, COM/2018/236 final.

¹² Firmato dai rappresentanti delle piattaforme online, delle principali imprese tecnologiche e degli operatori del settore pubblicitario in data 20 settembre 2018. Per l'elenco completo si consulti l'Allegato I al Codice.

¹³ Per approfondimenti: M. MONTI, *Il Code of Practice on Disinformation dell'Ue: tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, in *mediaLAWS*, n. 1, 2019, p. 320 ss.

¹⁴ In tal senso, 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*, n. 1, 2019, p. 35 ss.

mentazione e le norme concernenti la pubblicità ingannevole».

Lo stesso assetto è stato ripreso poco dopo nel piano d'azione contro la disinformazione della Commissione¹⁵ con l'ulteriore precisazione riguardo l'ambito di applicazione della disciplina ai soli «contenuti di disinformazione che sono legali a norma del diritto dell'Unione o nazionale», dovendo applicarsi ai «contenuti illegali» le discipline normative già previste dall'Unione o dagli Stati membri.

Gli anni a seguire furono particolarmente duri sotto il profilo della diffusione e della pervasività del fenomeno anche a causa della pandemia da COVID-19, periodo di grande proliferazione di notizie false e fuorvianti¹⁶, che ha portato la Commissione a predisporre un piano d'azione per la democrazia¹⁷ in cui, per la prima volta, si distinguono fenomeni diversi, in particolare: cattiva informazione¹⁸, disinformazione¹⁹, influenza delle informazioni²⁰ e ingerenze straniere²¹ nello spazio informativo.

L'occasione della pandemia, insieme all'avvicinarsi dell'appuntamento elettorale del 2019, hanno fornito l'*assist* alla Commissione per rivedere il codice di buone pratiche contro la disinformazione²², il quale

¹⁵ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'azione contro la Disinformazione, del 5 dicembre 2018, JOIN(2018) 36 final.

¹⁶ La Commissione riporta l'espressione «infodemia», definendola come «la rapida diffusione di informazioni false, imprecise o fuorvianti sulla pandemia», la quale «ha comportato notevoli rischi per la salute personale, i sistemi sanitari pubblici, la gestione efficace della crisi, l'economia e la coesione sociale».

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, del 3 dicembre 2020, COM(2020)790 final.

¹⁸ In *Ibidem*, intesa quale insieme di contenuti falsi o fuorvianti, condivisi senza intenzione fraudolenta, anche se gli effetti possono comunque essere dannosi, ad esempio quando le persone condividono informazioni false con amici e familiari in buona fede.

¹⁹ In *Ibidem*, è definita come qualsiasi contenuto falso o fuorviante, diffuso con l'intento di ingannare o ottenere un guadagno economico e che può provocare danni pubblici.

²⁰ In *Ibidem*, è intesa quale insieme degli sforzi coordinati da parte di soggetti nazionali o esterni volti a influenzare il pubblico destinatario utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, tra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione.

²¹ *Ibidem*, spesso si verificano nell'ambito di un'operazione ibrida più ampia, possono essere intese come misure coercitive e ingannevoli impiegate da un soggetto statale straniero o dai suoi agenti per ostacolare la libertà di informazione e di espressione della volontà politica degli individui.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Orientamenti della Com-*

riprende le definizioni del piano d'azione per la democrazia, con le citate distinzioni.

Novità coerente con quanto previsto nel piano d'azione contro la disinformazione è quella contenuta nel regolamento sui servizi digitali²³ (DSA) riguardo la definizione del concetto di «contenuto illegale» come «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto».

Emerge *ictu oculi* una certa difficoltà²⁴ nel distinguere il contenuto disinformativo in senso lato da quello illegale poiché la prima operazione dovrebbe essere quella di verificare la dannosità della pubblicazione nelle aree di salute, sicurezza, ingerenza estera, *vulnus* democratico e, in secondo luogo, si dovrebbe verificare l'intenzionalità del pericolo arrecato, isolando così la disinformazione in senso stretto dalla «cattiva informazione» (*malinformation*) non dolosa.

Da ultimo, si dovrebbe verificare se il contenuto non rientri nelle ipotesi di satira, parodia, commento palesemente di parte, che valgono come scriminanti.

Medesima difficoltà si rinverrebbe nel tentare di comprendere se un'informazione falsa sia da considerare rientrante nel fenomeno della disinformazione o della misinformazione, in quanto il *discrimen*, costituito dalla volontarietà di creare e diffondere un'informazione falsa insieme alla volontà di provocare un danno o di ottenere un profitto, finisce inevitabilmente per ricadere in giudizi soggettivi fortemente influenzati anche dalla visione politica, culturale, etnica, religiosa.

3. La risposta dell'Unione europea: i primi approcci

Come detto, nella pluriennale sfida del contrasto alle ingerenze straniere, l'Unione ha agito in più occasioni sia sul piano esterno sia su quello interno, con formalità e *focus* diversi.

missione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, del 26 maggio 2021, COM(2021)262 final.

²³ Regolamento (UE) 2022/2065, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo ad un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), art. 3, par. 1, lett h).

²⁴ C. MAGNANI, *Nuovi media, libertà di espressione e costituzionalismo*, in *Diritti-fondamentali.it*, n. 2, 2023, p. 811.

Anzi, è opportuno chiarire che le prime iniziative adottate dal Consiglio europeo all'alba dell'annessione della Crimea e di Sebastopoli alla Federazione Russa riguardavano proprio la necessità di contrastare le false informazioni tramite una comunicazione strategica efficace. Da tale paradigma sono nate, con scopi pressoché simili, alcune *task force* operanti su varie zone geopoliticamente sensibili: la *East StratCom*²⁵, al cui interno è stata creata la *EuvsDisinfo*²⁶ specificamente incentrata sulla disinformazione proveniente dalla Russia, la *Task force South Med* e la *Task force Western Balkans*.

Si comprende come l'intenzione primaria dell'Unione fosse prettamente di natura geopolitica, in particolare di sicurezza pubblica²⁷, e dunque ancora poco incentrata sul tema della tutela dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di manifestazione del pensiero.

Le modalità di intervento in quel momento si ispiravano al programma «Legiferare meglio²⁸», in cui la Commissione europea aveva incluso,

²⁵ Nella comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti*, del 10 giugno 2020, JOIN(2020)8 final, p. 2, risulta che «la *task force* crea prodotti e campagne di comunicazione finalizzati a spiegare meglio le politiche dell'UE nei paesi del partenariato orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina), oltre a sostenere i più ampi sforzi dell'UE volti a rafforzare l'ambiente in cui operano i media nella regione. Analizza e segnala le tendenze di disinformazione, espone e denuncia le narrazioni proprie di questa pratica e sensibilizza sulla disinformazione diffusa dallo Stato russo e dalle relative fonti nazionali».

²⁶ Trattasi di una piattaforma *online* creata allo scopo di «affrontare e rispondere meglio alle campagne di disinformazione della Federazione Russa che riguardano l'Unione europea, i suoi Stati membri e i paesi confinanti comuni», e comprendente una banca dati sulla disinformazione ove sono contenuti i principali articoli giornalistici smentiti nel merito dai *fact-checkers* della *task force*. Per ulteriori informazioni si veda: <https://euvsdisinfo.eu/it/il-progetto/>.

²⁷ La Commissione riteneva quale strategia più utilizzata quella della minaccia ibrida, definita nella comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, quadro congiunto per contrastare le minacce ibride, le risposte dell'Unione europea, del 6 aprile 2016, JOIN(2016)18 final, p. 2, come «la combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata».

²⁸ Il programma, proseguito negli anni, prese avvio con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo

oltre agli strumenti normativi, anche quelli «non-normativi», come l'autoregolazione e la co-regolazione.

È su queste basi²⁹ che è sorto il primo codice di buone pratiche contro la disinformazione che coinvolgeva le principali piattaforme³⁰ operanti *online*.

La forma di *self-regulation* si conformava perfettamente³¹ ai propositi dell'Unione e agli interessi economici dei firmatari: rappresentando il mondo di *internet* un ecosistema da risanare con *account* falsi e *bot* da eliminare, l'obiettivo di integrità e affidabilità del servizio informativo *online* era comunque un interesse comune, cui le piattaforme si sono conformate sulla base delle linee guida predeterminate dall'Unione³².

Inevitabilmente, fu proprio il Consiglio europeo ad assumere le vesti di attore principale, sollecitando³³ le altre istituzioni a più riprese anche in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019.

e al Comitato delle Regioni, Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE, del 19 maggio 2015, COM(2015) 215 final.

²⁹ Il preambolo fa espresso riferimento alla 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*, COM/2018/236 final, del 26 aprile 2018, nonché alla relazione del Gruppo di esperti ad alto livello e alle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018.

³⁰ Fra i vari, si parla di Google, Facebook, Youtube, Twitter, Mozilla. Per l'elenco completo si consulti l'Allegato I al Codice.

³¹ M. MONTI, *Lo strengthened Code of Practice on Disinformation: un'altra pietra della nuova fortezza digitale europea?*, in *mediaLAWS*, n. 2, 2022, p. 317 ss. L'A. definisce il Codice di condotta per combattere l'odio *online* e il Codice di buone pratiche contro la disinformazione quali strumenti di «autoregolamentazione eterodiretta», ossia: «atti formalmente senza valore di legge, ad adesione libera e volontaria per le piattaforme digitali (da cui, “autoregolamentazione”), ma sostanzialmente strumenti che hanno raccolto l'adesione di tutti i principali social network e motori di ricerca, sia per questioni reputazionali sia per la minaccia silente di una *hard regulation* (da cui, “eterodiretta”) da parte del Legislatore europeo».

³² G. CAGGIANO, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2021, p. 61. L'A. ritiene che con la sottoscrizione del Codice in esame, le piattaforme hanno accresciuto la loro *accountability* sul tema della libertà di informazione ma, al contempo, hanno visto riconoscersi un ruolo di rilevanza costituzionale in assenza di forme di regolamentazione, responsabilità editoriale o di controllo da parte di soggetti pubblici.

³³ Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 28 giugno 2018, esortava «l'Alto rappresentante e la Commissione a presentare entro dicembre 2018, in cooperazione con gli Stati membri e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2015, un

Pertanto, primo punto di svolta può considerarsi il piano d'azione contro la disinformazione³⁴, presentato dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel dicembre 2018, articolato in quattro pilastri³⁵: a) migliorare la capacità delle istituzioni dell'Unione di individuare, analizzare e denunciare la disinformazione³⁶; b) potenziare risposte coordinate e comuni alla disinformazione³⁷; c) mobilitare il settore privato nella lotta alla disinformazione³⁸; d) sostenere azioni di sensibilizzazione e rafforzare la resilienza sociale³⁹.

L'imminenza delle elezioni del Parlamento europeo del 2019⁴⁰ ha concentrato l'attenzione delle istituzioni per la prima volta sulla tutela dalla disinformazione al fine di garantire processi democratici liberi e regolari sul piano interno, conscie che i danni potenzialmente causati dalle ingerenze indebite⁴¹ potessero avere ripercussioni dannose su tutta l'architettura istituzionale dell'Unione europea⁴².

L'elevata affluenza alle urne in occasione delle elezioni del 2019 in tutta l'Unione ha dato modo di far apprezzare alle istituzioni una presente fiducia nel potere dell'urna elettorale.

piano d'azione con proposte specifiche per una risposta coordinata dell'UE al problema della disinformazione, comprensivo di mandati appropriati e risorse sufficienti per le pertinenti squadre di comunicazione strategica del Servizio Europeo per l'Azione Esterna». L'invito veniva ribadito in seno alle conclusioni del 18 ottobre 2018 con la precisazione che le misure della Commissione e dell'Alto rappresentante avrebbero dovuto tendere a «proteggere i sistemi democratici dell'Unione e combattere la disinformazione, anche nell'ambito delle prossime elezioni europee».

³⁴ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Piano d'azione contro la disinformazione, del 5 dicembre 2018, JOIN(2018)36 final.

³⁵ Ciascun pilastro presenta varie Azioni, in totale dieci, rappresentanti gli impegni concreti che si assumono con tale Piano d'azione.

³⁶ Il primo pilastro si compone dell'Azione 1 e dell'Azione 2.

³⁷ Il Secondo pilastro prevede l'Azione 3, l'Azione 4 e l'Azione 5.

³⁸ Il Terzo pilastro è compendiato dalla sola Azione 6.

³⁹ Il Quarto pilastro è costituito da Azione 7, Azione 8, Azione 9 e Azione 10.

⁴⁰ Nel medesimo anno si sono tenute oltre cinquanta tornate elettorali in Paesi membri, fra elezioni presidenziali, nazionali, regionali e locali.

⁴¹ Da intendere in senso ampio con varie espressioni, fra cui: minacce ibride, guerra ibrida, campagne di disinformazione.

⁴² R. MASTROIANNI, *Freedom and Pluralism of the Media: an European Value Waiting to be Discovered?*, in *mediaLAWS*, 2022, p. 7 ss.

In questo senso, nel 2020, si è colta l'occasione per procedere nel sentiero tracciato con una disciplina dal rinnovato carattere, rivolta alle istituzioni dell'UE, ai governi e ai parlamenti nazionali – a cui spetta in prima istanza la responsabilità di garantire il buon funzionamento della democrazia – nonché ad altre autorità nazionali, partiti politici, mezzi d'informazione, società civile e piattaforme *online*.

L'approccio di *governance* della disinformazione è stato così rilanciato nel piano d'azione per la democrazia europea⁴³ che definisce una serie di fenomeni contigui alla disinformazione in senso stretto: la cattiva informazione⁴⁴, la disinformazione in senso stretto⁴⁵, l'operazione di influenza delle informazioni⁴⁶, nonché l'ingerenza di Stati stranieri nell'ambito di operazioni ibride⁴⁷.

Entra così per la prima volta nella politica europea con carattere programmatico il contrasto ad ampio raggio alla disinformazione – da intendersi come già specificato – fra gli obiettivi dell'Unione verso il pieno rispetto dei dogmi democratici e l'*enforcement* degli strumenti democratici europei.

In questo senso, non è banale sottolineare il passaggio dal contrasto alla disinformazione a tutela della sola sicurezza pubblica⁴⁸, ad una duplice politica di contrasto a garanzia sia della sicurezza e dell'ordine pubblico, sia dei valori dello Stato di diritto.

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, del 3 dicembre 2020, COM(2020) 790 final.

⁴⁴ In *ibidem*, p. 20, definita quale insieme di contenuti falsi o fuorvianti, condivisi senza intenzione fraudolenta, anche se gli effetti possono comunque essere dannosi.

⁴⁵ In *ibidem*, p. 20, definita quale contenuto falso o fuorviante, diffuso con l'intento di ingannare o ottenere un guadagno economico e che può provocare danni a interessi pubblici.

⁴⁶ In *ibidem*, p. 20, definita quale insieme di sforzi coordinati da parte di soggetti nazionali o esterni volti a influenzare il pubblico destinatario utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, tra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione.

⁴⁷ In *ibidem*, p. 20, tale concetto è comprensivo delle misure coercitive e ingannevoli volte ad ostacolare la libertà di informazione e manipolare il voto in occasione delle elezioni.

⁴⁸ I primi pacchetti di sanzioni in ambito PESC, con base giuridica stabilita negli articoli 29 TUE e 215 TFUE, adottati nel 2014 comprendevano misure economico-finanziarie volte a limitare l'accesso della Federazione Russa ai mercati di capitali, della difesa, dei beni a duplice uso, delle tecnologie sensibili e in parte anche a quello petrolifero, ritenuti suscettibili di aumentare le sua capacità belliche.

A tal proposito, pare opportuno definire, seppur brevemente, la cornice della natura e della *ratio*⁴⁹ degli atti di contrasto alla disinformazione predisposti a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico europeo, sulla cui base l'Unione ha evocato la propria competenza per l'emissione di sanzioni adottate in ambito PESC⁵⁰.

Fra le varie, particolarmente innovativa è la misura adottata nel 2022 relativa alla sospensione della diffusione sul territorio europeo dell'agenzia di informazione *Sputnik*, del canale *RT/Russia Today* e sue filiali (*RT English, RT UK, RT Germany, RT France e RT Spanish*)⁵¹.

La vicenda giudiziaria sorta dalla richiesta di annullamento di tali provvedimenti ha offerto al Tribunale⁵² la possibilità di chiarire la questione della proporzionalità e della coerenza di tali innovativi provvedimenti in merito al bilanciamento dei valori democratici della libertà dei media e del loro pluralismo con quelli rivendicati dal Consiglio della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale⁵³.

⁴⁹ In S. LATTANZI, *La lotta alla discriminazione nei rapporti tra Unione e Stati terzi alla luce del conflitto russo-ucraino*, in *mediaLAWS*, n. 3, 2022, del 28 febbraio 2023, p. 2, l'A. ritiene che dal 2022 la linea sanzionatoria dell'Unione abbia coperto ambiti materiali nuovi e sempre più estesi, con la conseguenza che «risulta sempre meno evidente la connessione tra il “mezzo” costituito dalla misura sanzionatoria e lo “scopo” perseguito».

⁵⁰ In *Ibidem*, p. 18, l'A. nutre dubbi in merito al corretto riparto delle competenze tra Consiglio e Stati membri ai sensi dell'art. 40 TUE, in virtù del fatto che l'eventuale mancato riconoscimento del rischio alla sicurezza renderebbe competenti gli Stati membri e le rispettive autorità garanti delle comunicazioni, in base agli articoli dal 3 al 9 della direttiva (UE) 2010/1398.

⁵¹ Tali misure sono contenute in: regolamento (UE) 2022/350 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica il regolamento (UE) 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; decisione (PESC) 2022/351 del Consiglio, del 1° marzo 2022, che modifica la decisione (PESC) 2014/512 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina; decisione (PESC) 2022/884 del Consiglio del 3 giugno 2022 che modifica la decisione (PESC) 2014/512, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e il regolamento (UE) 2022/879 del Consiglio, del 3 giugno 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

⁵² Si veda Tribunale ord. 30 marzo 2022, T-125/22, *RT France/Consiglio* e Tribunale 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France/Consiglio*.

⁵³ Per approfondimenti: S. LATTANZI, *op. cit.*, 2022, p. 10-19; S. SASSI, *La soft war dell'Unione europea: il caso RT-France vs. Consiglio*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Anno XXXVIII, n. 6, 2022, p. 1253-1259; A. COSSIRI, *op. cit.*, 2023, p. 81-84.

La decisione del Tribunale, nel promuovere l'approccio europeo al contrasto alla disinformazione, rigetta i motivi di ricorso cristallizzando un bilanciamento in astratto tra i valori di interesse pubblico, perseguiti dagli atti impugnati, e gli interessi addotti dalla ricorrente quale organo d'informazione⁵⁴.

Di particolare rilievo è, in tal senso, la conclusione di non ritenere violata la libertà di espressione della ricorrente ai sensi dell'art. 11 della Carta⁵⁵, nonché l'affermazione, assai significativa, secondo cui disinformazione e propaganda non siano da ritenersi in alcun modo coperti dalla specifica declinazione della libertà di espressione rappresentata dalla libertà di stampa⁵⁶.

A chiosa, va precisato che talune misure sono tutt'ora in vigore⁵⁷, e che l'attivazione di un "doppio binario" normativo è da ricondursi all'intenzione dell'Unione di rafforzare la resilienza e di sfruttare appieno il pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride⁵⁸.

In questo senso, più volte le istituzioni europee⁵⁹ hanno evidenziato che la libertà di espressione e il pluralismo informativo, in Europa, sono

⁵⁴ P. DUNN, *Il contrasto europeo alla disinformazione nel contesto della guerra in Ucraina: riflessioni a margine del caso RT France*, in *mediaLAWS*, n. 1, 2023, 14 giugno 2023.

⁵⁵ L. CILIBERTI, *Free flow of information – Il contrasto alla disinformazione in tempi di guerra*, in *mediaLAWS*, n. 2, 2022, 30 settembre 2022, pp. 349-406.

⁵⁶ Per approfondimenti: S. POLI, *Prime riflessioni sulla sentenza del Tribunale "RT France" sulle misure restrittive contro le attività di disinformazione russe*, in *Quaderni AISDUE*, n. 8, del 5 settembre 2022, p. 111-129.

⁵⁷ Con la decisione (PESC) 2025/175 del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2025 che modifica la decisione 2014/512/PESC, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, art. 1, p. 1, il Consiglio dell'Unione europea ha prorogato le misure in vigore «fino al 31 luglio 2025».

⁵⁸ Così, da ultimo, in Consiglio europeo, conclusioni del 17 ottobre 2024, IX. Altri punti, *Minacce ibride*, punto 53, p. 13.

⁵⁹ Fra le altre, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, lotta ai contenuti illeciti *online*. Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme *online*, del 28 settembre 2017, COM(2017) 555 def.; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul Piano d'azione per la democrazia europea, del 3 dicembre 2020, COM(2020) 790 final; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, I media europei nel decennio digitale: un piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione, COM/2020/784 final.; relazione sullo Stato di diritto 2022. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, del 13 luglio 2022, COM(2022) 500 def. Per il Parlamento

andati incontro ad un continuo deterioramento, che rischia di minare le fondamenta degli ordinamenti democratici degli Stati membri e il principio dello Stato di diritto.

Tappa importante nella definizione di un'azione coordinata efficace può dirsi quella avviata all'esito dei lavori della commissione parlamentare ING2⁶⁰, la quale nella sua relazione⁶¹ ha tracciato un quadro di ampio respiro comprendente i principali punti di impegno che dovrebbe seguire il legislatore europeo, in particolare la necessità di addivenire ad una strategia coordinata dell'UE contro le ingerenze straniere, che comprenda le ingerenze per mezzo delle piattaforme *online*, quelle durante i processi elettorali, quelle attraverso attori globali tramite ad esempio le *élite capture*, le diaspore nazionali, le università e gli eventi culturali e la verifica dell'impatto delle ingerenze straniere sui diritti delle minoranze e di altri gruppi vulnerabili.

Altresì, la citata relazione si concentra sulle forme di finanziamento occulto di attività politiche da parte di attori e donatori stranieri, sulla cibersicurezza e sulla resilienza nei confronti degli attacchi informatici connessi ai processi democratici.

Apprezzando la bontà di tale ricostruzione, si ritiene opportuno dar atto che fra i settori di maggiore sensibilità, oggigiorno, debbano quanto-

europeo, si veda risoluzione sulla Carta dell'UE, del 21 maggio 2013 (2011/2246(INI)); risoluzione sul pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea, del 3 maggio 2018 (2017/2209(INI)); risoluzione sul rafforzamento della libertà dei media: protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme, del 25 novembre 2020 (2020/2009(INI)); risoluzione sui media europei nel decennio digitale: un piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione, del 20 ottobre 2021 (2021/2017(INI)); risoluzione Rafforzare la democrazia e la libertà e il pluralismo dei media nell'UE, dell'11 novembre 2021 (2021/2036(INI)) e risoluzione sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione, del 9 marzo 2022 (2020/2268(INI)). Per il Consiglio dell'Unione europea, si veda: conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relative alla libertà e al pluralismo dei media nell'ambiente digitale, del 4 febbraio 2014; conclusioni del Consiglio sulla salvaguardia di un sistema mediatico libero e pluralistico, del 7 dicembre 2020; e conclusioni sulla costruzione di una strategia europea per l'ecosistema delle industrie culturali e creative, del 13 aprile 2022.

⁶⁰ Decisione del Parlamento europeo, *Sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione*, del 10 marzo 2022, ING2, (2022/2585(RSO)).

⁶¹ Relazione sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell'Unione europea, inclusa la disinformazione del 15 maggio 2023, (2022/2075(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0187_EN.html.

meno aggiungersi quelli relativi all'intelligenza artificiale⁶², alla rappresentanza di interessi anche nei confronti di Paesi terzi⁶³ e del *targeting* della pubblicità politica⁶⁴.

L'incremento di fonti informative *online* e la diffusione delle notizie su scala globale si è innestata per anni in un contesto privo di controlli pervasivi⁶⁵ e ciò ha reso necessario un intervento volto ad intensificare gli impegni per limitare il comportamento manipolativo, rafforzare gli strumenti di responsabilizzazione degli utenti, aumentare la trasparenza della pubblicità politica e potenziare la comunità dei ricercatori e dei *fact-checkers*⁶⁶.

Sulla base di tali valutazioni, a distanza di tre anni dalla sigla del primo codice di buone pratiche contro la disinformazione, vista l'assenza di un sistema di *enforcement* in caso di mancato rispetto degli impegni assunti dalle piattaforme⁶⁷, nonché dei rischi derivanti dall'autonoma scelta⁶⁸

⁶² In merito al quale è stato approvato il regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce norme armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) n. 2018/858, (UE) n. 2018/1139 e (UE) n. 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

⁶³ In merito alla quale è in esame al Parlamento europeo la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce requisiti armonizzati nel mercato interno sulla trasparenza della rappresentanza d'interessi esercitata per conto di paesi terzi e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM/2023/637 final.

⁶⁴ In merito al quale vige il regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica, del 20 marzo 2024.

⁶⁵ Le piattaforme operavano in un regime di sostanziale libertà, in quanto soggette solamente alla disciplina della direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), dell'8 giugno 2000, i cui articoli 14 e 15 sostanzialmente escludevano qualsiasi responsabilità sui contenuti caricati dagli utenti fin quando non ne venivano a conoscenza.

⁶⁶ Tali settori sono individuati in G. CAGGIANO, *op. cit.*, p. 63, quali nocciolo duro delle politiche che da lì in avanti sono state portate avanti a livello europeo, in particolare con il *Digital Services Act* e l'*European Media Freedom Act*.

⁶⁷ Il codice di buone pratiche contro la disinformazione del 2018, par. IV., Periodo di valutazione, prevedeva che: «La firma del codice di buone pratiche sarà seguita da un periodo di valutazione di 12 mesi, durante il quale i firmatari si riuniranno regolarmente per analizzarne i progressi, l'attuazione e il funzionamento. [...] A seguito del periodo di valutazione, i firmatari si riuniranno annualmente per rivedere il codice e intraprendere ulteriori azioni, se necessario», p. 9-10.

⁶⁸ Comunicazione della Commissione, *I media europei nel decennio digitale: un piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione*, 3 dicembre 2020, COM(2020) 784 final, p. 3.

dei *fact-checkers* da parte dei *Very Large Online Platforms*⁶⁹ (VLOP), la Commissione ha ritenuto i tempi maturi per un'operazione di rinvigorimento normativo del Codice⁷⁰, anche alla luce dell'esperienza della pandemia da COVID-19⁷¹.

Particolare rilevanza, ai fini del presente lavoro, riveste l'inedito ruolo dei *fact-checkers*⁷², valorizzato e sostenuto nelle intenzioni della Commissione, ma tornato recentemente agli onori della cronaca per la presa di posizione di alcune grandi piattaforme⁷³.

4. Il cambio di marcia con il DSA e l'EMFA. Limiti e prospettive nel prossimo futuro

Le valutazioni di cui si è appena dato atto, complessivamente comprese, sono state adottate quale base per la proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi (*Digital Services Act*), approvato nel

⁶⁹ Il DSA, all'art. 33 par. 1, identifica le VLOP (*Very Large Online Platform*) nelle piattaforme *online* «che hanno un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni [...]».

⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione, del 26 maggio 2021, COM(2021) 262 final.

⁷¹ *Ibidem*, p. 2. La Commissione riporta l'espressione «infodemia», definendola come «la rapida diffusione di informazioni false, imprecise o fuorvianti sulla pandemia», la quale «ha comportato notevoli rischi per la salute personale, i sistemi sanitari pubblici, la gestione efficace della crisi, l'economia e la coesione sociale».

⁷² *Ibidem*, paragrafo 8.3, p. 21 ss., la Commissione evidenzia il ruolo dei verificatori di fatti anche sul piano sociale, in quanto gli stessi «valutano e verificano i contenuti sulla base di fatti, prove e informazioni contestuali e sensibilizzano gli utenti in merito alla disinformazione *online*». In questo senso, dettaglia le modalità di sostegno a tali figure nei tre punti successivi: 8.3.1 Forme di cooperazione, 8.3.2 Utilizzo e integrazione della verifica dei fatti nei servizi dei firmatari e 8.3.3 Accesso dei verificatori di fatti alle informazioni pertinenti.

⁷³ Fra le notizie più recenti, si ritiene possano ben documentare quanto riferito nel testo: M. SCHIAFFINO, *La nuova linea di Meta sul fact-checking si scontra con le regole europee*, in *Wired*, 11 gennaio 2025. M. VERONESE, *Google rifiuta le regole Ue sul fact-checking. Anche YouTube, come Meta, si allinea al modello definito da Elon Musk con X. Per la società di Mountain View le norme europee del Digital Services Act non si adattano agli algoritmi usati, e per il controllo dei contenuti bastano le segnalazioni degli utenti*, in *IlSole24Ore*, del 16 gennaio 2025; S. DE LA FELD, *Meta, l'Ue respinge le accuse di censura. E avverte: lo stop al fact-checking "sia efficace" contro la disinformazione*, in *EU News*, 8 gennaio 2025.

2022⁷⁴ e pienamente applicato dal 17 febbraio 2024⁷⁵.

Il regolamento in parola sorge con l'obiettivo di promuovere una sfera pubblica digitale ben funzionante, una maggiore responsabilità e un aumento della trasparenza nel contrasto alla diffusione di contenuti illegali e di disinformazione⁷⁶.

È bene chiarire sin d'ora che il DSA, sui propositi appena menzionati relativamente alla necessità di sopperire alla disorganicità e frammentarietà dell'esistente quadro normativo e di *soft law*, segna un effettivo punto di svolta nel contrasto alle ingerenze straniere e alla disinformazione⁷⁷.

Tale impegno si è riflettuto nella volontà di superare gli ostacoli alla piena tutela della libertà di espressione e di informazione, impiantando una disciplina organica che sia adeguata alla realtà e ai nuovi strumenti a disposizione dei cittadini europei.

Il regolamento riconduce la fattibilità del raggiungimento di determinati obiettivi sociali alla necessità di predisporre un «ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile», il quale garantisca il pieno godimento dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta tra cui, in particolare, la libertà di espressione e di informazione⁷⁸, riconoscendo tale necessità quale miglior antidoto ai pericoli legati alla diffusione di contenuti illegali *online* e alla disinformazione.

All'uopo, il DSA interviene per modificare la direttiva sul commercio elettronico per adeguarla allo sviluppo e all'espansione dei servizi digitali innovativi nel mercato interno⁷⁹. In questo senso, il DSA è complementare al *Digital Markets Act* (DMA)⁸⁰ con riferimento all'architettura normativa europea relativa alla sicurezza degli utenti e alla tutela dei loro diritti fondamentali all'interno dello spazio digitale.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2022/2065, sopra citato.

⁷⁵ L'art. 93, par. 2, del DSA fissa al 17 febbraio 2024 la data dell'applicazione integrale del regolamento, tuttavia, al par. 3, è previsto che «l'articolo 24, paragrafi 2, 3 e 6, l'articolo 33, paragrafi da 3 a 6, l'articolo 37, paragrafo 7, l'articolo 40, paragrafo 13, l'articolo 43 e il capo IV, sezioni 4, 5 e 6, si applicano a decorrere dal 16 novembre 2022».

⁷⁶ *Ibidem*, considerando n. 9, p. 3.

⁷⁷ B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *L'evoluzione dei diritti e delle libertà fondamentali nel settore dei media. Diritto dell'Unione europea, orientamenti giurisprudenziali e recenti interventi normativi*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2023, p. 26.

⁷⁸ *Ibidem*, considerando n. 3, p. 2.

⁷⁹ *Ibidem*, considerando n. 4, p. 2.

⁸⁰ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

L'assetto testuale evidenzia un approccio riconducibile ad una vera e propria co-regolamentazione integrale⁸¹, una politica regolativa e costitutiva⁸² che da un lato prevede nuove prescrizioni per determinati soggetti, mentre dall'altro istituisce nuove figure preposte all'*enforcement* e rende altre direttamente responsabili della corretta applicazione regolamentaria⁸³.

Dalla lettera della norma si evince il cambio di ruolo delle piattaforme digitali, le quali prima erano coinvolte nella fase di formulazione e concertazione del DSA, poi sono divenute le principali destinatarie delle nuove regole emanate⁸⁴.

Nocciolo duro di tale assetto normativo è la Sezione 5 del regolamento, rubricata «Obblighi supplementari a carico dei fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi per la gestione dei rischi sistemici».

In particolare, secondo il dettato dell'articolo 34 del DSA, le VLOP devono individuare e valutare, nel rispetto di specifiche tempistiche, gli eventuali rischi sistemici derivanti dai loro servizi relativamente alla diffusione di contenuti illegali e agli effetti negativi di tali rischi sull'esercizio dei diritti fondamentali, sul dibattito civico, sui processi elettorali, sulla sicurezza pubblica, nonché in relazione alla violenza di genere, alla salute pubblica e dei minori o al benessere fisico o mentale della persona.

L'articolo successivo, rubricato «Attenuazione dei rischi», regola l'obbligo a carico delle piattaforme *online* di grandi dimensioni di adottare misure di attenuazione dei rischi sistemici, quali individuati ai sensi dell'art. 34.

Rappresenta poi perfettamente lo schema co-regolamentario anche la disciplina di cui all'art. 36 del regolamento, rubricato «Meccanismo di risposta alla crisi», il quale prevede che, qualora circostanze eccezionali

⁸¹ F. DI MASCIO, M. BARBIERI, A. NATALINI, D. SELVA, *Covid-19 and the Information Crisis of Liberal Democracies: Insights from Anti-Disinformation Action in Italy and EU*, in *Partecipazione&Conflitto*, vol. 14, n. 1, 2021, 5 marzo 2021.

⁸² M. BARBIERI, V. OTTONE, *La politica di prevenzione e contrasto alla disinformazione online nel Digital Services Act. Le sfide emergenti per la multi-level governance europea*, in *Comunicazione politica*, n. 2, 2023, p. 298.

⁸³ D. SELVA, *Le politiche nazionali contro la disinformazione: un'indagine comparativa su Francia, Germania, Italia e Regno Unito*, in L. MORLINO, M. SORICE (a cura di), *L'illusione della scelta. Come si manipola l'opinione pubblica in Italia*, 2021, pp. 363-403.

⁸⁴ M. BARBIERI, V. OTTONE, *op. cit.*, p. 312.

causino una grave minaccia per la sicurezza pubblica o la salute pubblica nell'Unione o in parti importanti di essa, la Commissione può richiedere alle VLOP di «a) valutare se e come i loro servizi contribuiscono o potrebbero contribuire in modo significativo a questa grave minaccia; b) individuare e applicare misure di mitigazione dei rischi efficaci e proporzionate (delineate nel regolamento) per prevenire, eliminare o limitare tali contributi; c) comunicare alla Commissione la loro valutazione e risposta».

Coerentemente con i propositi e gli obiettivi del DSA e a completamento degli stessi, ai fini della piena tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei e di un'effettiva lotta alla discriminazione e alle ingerenze straniere nel mercato interno, il legislatore europeo ha recentemente adottato la Legge europea sulla libertà dei media (EMFA)⁸⁵.

La *ratio* di tale intervento concerne la tutela dell'indipendenza editoriale, intesa quale possibilità di esercitare un controllo editoriale effettivo e privo di ingerenze esterne sulla produzione, pubblicazione e diffusione di contenuti, quanto la trasparenza dei *media*, declinabile in termini di conflitto di interessi, governance del servizio di informazione pubblico e allocazione delle risorse economiche⁸⁶.

Non equivoco è quanto affermato in merito al riconoscimento del ruolo unico dei servizi di media, ossia la tutela della libertà e del pluralismo dei media quali due dei pilastri della democrazia e dello Stato di diritto anche in merito al buon funzionamento del mercato interno dei servizi di media⁸⁷.

Utile pare all'uopo l'istituzione del comitato europeo per i servizi di media, organo che rimpiazza integralmente il Gruppo dei regolatori europei per i servizi di *media* audiovisivi (ERGA).

Secondo il testo della norma, tale comitato fornirà consulenza e sostegno alla Commissione sulle questioni relative ai servizi di media di competenza del comitato.

L'ulteriore obiettivo di contrasto alle ingerenze indebite alle decisioni editoriali nel regolamento è affrontato sin dalle prime disposizioni, anzitutto affermando che «i fornitori di servizi di *media* hanno il diritto di

⁸⁵ Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

⁸⁶ B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁷ Regolamento (UE) 2024/1083, *op. cit.*, considerando n. 2, p. 1.

esercitare le loro attività economiche nel mercato interno senza restrizioni che non siano quelle consentite dal diritto dell'Unione»⁸⁸.

In tal senso, un esplicito bilanciamento fra valori giuridici è fatto in merito alla disposizione che impone agli Stati membri e alle relative autorità giudiziari di imporre qualsiasi sanzione, intercettazione⁸⁹ o misura cautelare, se non nei casi previsti per legge⁹⁰.

Il recente avvio dell'applicazione delle disposizioni appena citate⁹¹ pone l'interrogativo sulle modalità di attuazione della disciplina relativa ai casi in cui legittimare le limitazioni sopra citate, e soprattutto ai pericoli che possono derivare dalle differenze legislative fra i vari Stati membri.

Nell'attesa di successivi sviluppi applicativi, pare opportuno concludere specificando che l'EMFA si inserisce all'interno di un più strutturato programma politico che la Commissione e le altre istituzioni portano coerentemente avanti ormai da vari anni e che vedrà nel 2025 un anno importante⁹² anche per l'auspicata approvazione di ulteriori norme che potranno e dovranno fornire maggiore tutela e una difesa concreta della democrazia⁹³ contro i pericoli che minacciano l'Unione.

5. Conclusioni

⁸⁸ *Ibidem*, art. 4, par. 1, p. 23.

⁸⁹ La scelta di mantenere una disciplina che lasciasse ampi margini di incertezza in merito ai casi in cui poter ricorrere allo strumento dello *spyware* nei confronti di determinati soggetti afferenti al mondo dell'informazione ha sollevato non poche polemiche. Si veda: <https://euractiv.it/section/digitale/news/il-parlamento-europeo-approva-lo-europeo-an-media-freedom-act-ma-permangono-le-preoccupazioni-sullo-spyware/>.

⁹⁰ J. E. KERMER, *How far does Article 4 of the European Media Freedom Act go in banning state surveillance of journalists?*, in *EUI-Centre for media pluralism and media freedom*, 26 November 2024.

⁹¹ L'art. 29, par. 2, lett. b) dell'EMFA fissa la data di applicazione della disciplina di cui all'art. 4, par. 1 e 2, alla data dell'8 febbraio 2025. In linea generale, escluse le ulteriori eccezioni previste, l'applicazione integrale del presente regolamento era fissata a partire dall'8 agosto 2025.

⁹² Fra le varie proposte, nel 2025 è atteso l'esito dei triloghi sulla versione finale della Direttiva anticorruzione COM (2023) 234final, nonché l'approvazione del testo della Proposta di direttiva sulla trasparenza della rappresentanza di interessi per conto di Paesi terzi COM (2023)635. È inoltre previsto l'avvio dell'applicazione del Regolamento UE 2024/1689 sull'Intelligenza Artificiale.

⁹³ Si segnala in tal senso la decisione del Parlamento europeo sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sullo scudo europeo per la democrazia (2024/2999(RSO)), del 18 dicembre 2024.

Il presente lavoro muoveva dal proposito di fornire una ricostruzione delle azioni dell'Unione attuate negli anni a più livelli nel contrasto alle ingerenze straniere quale limite alla libertà e al pluralismo dei media.

Consci della difficoltà di pervenire ad una visione univoca e coerente, sulla base di quanto trattato, si ritiene che l'aspirazione di predisporre una disciplina organica che si riferisca sia ai titani dell'informazione *online*, sia ai fornitori di servizi di media nazionali, sia ai cittadini e che garantisca la piena tutela dei diritti fondamentali di tutte le parti in causa, nonché il non meno rilevante diritto alla libera azione economica, è impresa ardua.

Pare retorico ribadire che i media digitali abbiano ormai assunto un ruolo primario nella diffusione dell'informazione. Altresì banale è evidenziare come il mondo di *internet* e dei *social networks* celi realtà e problemi ben più profondi della mancata pubblicazione o della cancellazione di un post o di una "storia".

La verità, a parere di chi scrive, è che si avvertiva forte la necessità di addivenire ad un quadro giuridico che regolamentasse il mondo di *internet* sotto tutti i profili necessari, proprio come se fosse il mondo reale. L'evoluzione di tali discipline nel mercato digitale darà modo di conoscere i limiti e i successi di quanto fatto finora.

D'altronde, si è avuto modo di accennare alle radici delle iniziative legislative trattate, troppo spesso legate a situazioni emergenziali ed eventi tragici.

Completate le elezioni europee del 2024 e la relativa presa in carico degli uffici da parte della nuova Commissione europea, la presidente Von der Leyen ha ora la grande occasione di proseguire nel percorso tracciato durante la precedente legislatura in merito alla protezione e al rafforzamento della democrazia europea.