GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

IL RUOLO DEI *SOCIAL NETWORK* AL COSPETTO DELLA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO E DEL DIRITTO A INFORMARE ED ESSERE INFORMATI

Introduzione al *Forum*[*]

Il rapporto tra la libertà di manifestazione del pensiero e di informazione e i suoi limiti continua a interrogare il diritto costituzionale, pur in prospettive ancora parzialmente inesplorate, anche e soprattutto in ragione del ruolo e del rilievo che i cosiddetti *social media*, e i loro gestori, hanno ormai assunto nello scenario nazionale e internazionale.

Infatti, secondo AGCOM[**], a partire dal 2023 la televisione non è più il principale mezzo di informazione per gli italiani. Un italiano su due utilizza la Rete per informarsi e il 50,5% di coloro che sono iscritti ad un *social network* dichiara di venire a conoscenza di notizie e informazioni sui social prima che su altri mezzi di comunicazione. Solo poco più del 17% dichiara di leggere i quotidiani, mentre circa un quarto dei cittadini fruisce delle notizie dalla versione digitale dei mezzi editoriali tradizionali.

A questi dati deve aggiungersi l'ormai acquisita consapevolezza rispetto alla capacità dei *social media* di trasformare il circuito di formazione dell'opinione pubblica. I *social* facilitano infatti la formazione delle cosiddette *gated communities* (C.R. Sunstein, *#Republic*) e inducono in molti utenti un atteggiamento *passivo* nel reperimento delle informazioni. La profilazione delle preferenze degli utenti consente infatti di inviare feeds, spesso in forma di brevi video (*reels*), che vengono riproposti in

[*] Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

[**] https://www.agcom.it/pubblicazioni/osservatori/osservatorio-annuale-sul-sistema-dellinformazione-ii-edizione

modo reiterato e che sono calibrati in base alle "convinzioni" o "aree d'interesse" dei singoli.

In questo quadro, nelle ultime settimane alcune discusse vicende hanno così riacceso il faro sul tema mai troppo presidiato della libertà di manifestazione del pensiero e, in particolare, sulla possibilità di limitare il diritto di informazione in un contesto che, come detto, vede i *social media* avere un'influenza e un peso ormai ben maggiori rispetto a quello degli organi di informazione tradizionali.

C'è stato prima l'oscuramento, da parte di META, del video realizzato dal Prof. Alessandro Barbero in occasione della campagna referendaria, ritenuto non veritiero a seguito dello svolgimento di un cosiddetto *fact-checking*. Video che, va detto, resta comunque facilmente rinvenibile su tutti i *social*.

Qualche giorno dopo, in una vicenda del tutto diversa, ma che vede sempre al centro il rapporto tra *social media* e la libertà di manifestazione del pensiero, il Tribunale di Milano ha inibito a Fabrizio Corona di diffondere un video già registrato relativo al giornalista Alfonso Signorini, così come di diffondere qualunque altro futuro contenuto diffamatorio nei confronti dello stesso, ordinando altresì la rimozione di tutti i contenuti già pubblicati riconducibili a quest'ultimo in ragione della necessità di tutelarne il diritto alla reputazione e alla riservatezza. A tale provvedimento giudiziario aveva fatto poi seguito la decisione dei gestori di varie piattaforme prima di oscurare i profili *social* dello stesso Corona e, successivamente, di renderli nuovamente pubblici.

Sempre nelle ultime settimane si è molto discusso dell'influenza sempre maggiore dei *social media* sulla comunicazione politica. Quest'ultima sempre più raramente prevede il contraddittorio tra i giornalisti e gli esponenti politici incaricati di rilevanti cariche pubbliche, che preferiscono invece affidare i loro messaggi unicamente alle piattaforme *social*.

Sono questi soltanto alcuni episodi, ma che indicano la sempre attuale vitalità e centralità del tema per la vita democratica, e che impongono di confrontarsi con aspetti nuovi e in parte ancora inesplorati.

Su tali questioni la Rivista del Gruppo di Pisa intende aprire la riflessione, ponendo al centro del dibattito alcune domande che sottoponiamo all'attenzione di chi vorrà riflettervi e comunicare le proprie considerazioni.

ELENCO DEI QUESITI

I Domanda - Quali sono le indicazioni, ivi compresi gli eventuali limiti, che sono posti dalla Costituzione nei confronti dell'attività di informazione e diffusione del pensiero così come esercitata dai *player* privati che gestiscono le piattaforme *social*?

II Domanda - In particolare, considerato l'impatto delle piattaforme *social* nella costruzione dell'opinione pubblica, e anche alla luce della normativa europea, può trovare giustificazione la scelta dei soggetti privati che gestiscono tali piattaforme di oscurare messaggi e video (di personaggi conosciuti o meno al grande pubblico), soprattutto nei momenti più delicati per la vita democratica quale ad esempio quello delle campagne elettorali e referendarie?

III Domanda - I "rimedi" previsti dall'ordinamento per reagire alle scelte dei gestori privati delle piattaforme *social* relative all'oscuramento di contenuti pubblicati sulle stesse possono considerarsi effettivi? Quali margini di scelta avrebbe il legislatore per adottare discipline che intervengano utilmente in questa complessa materia?

IV Domanda - L'orientamento giurisprudenziale che prevede che la disciplina sulla stampa si applichi soltanto agli organi di informazione professionale che abbiano un direttore responsabile è tuttora condivisibile o meriterebbe un ripensamento, anche in ragione di quella che potrebbe definirsi, in modo sostanziale, come "attività di informazione" che viene svolta da molti soggetti sui diversi *social*? È opportuno che solo l'informazione professionale sia garantita dal divieto di ogni forma di censura preventiva, o è invece auspicabile un ampliamento di questa tutela?

V Domanda - È possibile immaginare un intervento legislativo che sancisca la necessità per chi ricopre cariche istituzionali di sottoporsi a periodici confronti nel contraddittorio con gli organi di informazione?

VI Domanda - Se è vero che i *social* basati su algoritmi e sulla profilazione degli utenti incidono in modo strutturale sulla effettiva capacità delle persone più vulnerabili di reperire informazioni differenziate e di sviluppare ed allenare la capacità di formarsi una opinione critica, possono queste circostanze essere considerate indirette e sostanziali forme di "censura" di opinioni differenti o di limitazioni del pluralismo? Possono incidere sul diritto dei minori a ricevere un'educazione emotiva, intellettuale e sociale? Quale tipo di regolamentazione dei *social* può garantire effettività alla libertà di informare e di essere informati?

RISPOSTE DEGLI INVITATI AL FORUM

ENRICO ALBANESI, ROBERTO ZACCARIA

I Domanda

L'art. 21 della Costituzione riconosce al primo comma che «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione», ponendo un unico limite espresso, quello del buon costume di cui al sesto comma. La Corte costituzionale ha tuttavia riconosciuto nel corso degli anni una serie di limiti impliciti, quali l'onore, la riservatezza, la tutela dei minori o il segreto; ha inoltre sviluppato una complessa giurisprudenza che, partendo dalla enucleazione di un interesse generale all'informazione, è giunta a modellare il sistema dell'informazione alla luce del principio del pluralismo, interno ed esterno.

Per anni le piattaforme online sono riuscite tuttavia a sfuggire alle pretese regolatorie pubbliche in ragione della loro fisionomia (spesso solo asseritamente) passiva e neutrale rispetto a contenuti caricati dagli utenti, facendo aggio in particolare sulla disciplina europea [direttiva 2000/31/CE] ed interna [d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70] sul commercio elettronico, che assicuravano, a date condizioni, l'irresponsabilità degli intermediari di rete. L'assunzione di un ruolo sempre meno passivo e neutrale da parte delle piattaforme online ha spinto il legislatore europeo ad intervenire, pur mantenendosi inalterato nella sostanza il nucleo duro di quel regime di irresponsabilità.

Oggi il DSA, il regolamento europeo sui servizi digitali [regolamento (UE) 2022/2065], ha introdotto in capo alle piattaforme online una serie di obblighi di organizzazione tecnica dei contenuti e di trasparenza, tali da impedire o porre fine alla trasmissione di contenuti illegali, ed in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro. Le piattaforme sono in particolare tenute alla valutazione dei rischi sistemici derivanti dalla progettazione e dal funzionamento dei propri servizi, con riguardo, tra l'altro, agli eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica. Si potrebbero citare anche la direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale [direttiva (UE) 2019/790], a tutela del diritto d'autore, recepita in Italia dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 177; così come la nuova direttiva sui servizi di media audiovisivi [direttiva (UE) 2018/1808], recepita in Italia attraverso il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, che ha apportato modifiche al Testo unico sui media audiovisivi (TUSMA), quanto alla regolamentazione delle piattaforme di condivisione video.

In chiave costituzionalistica (inevitabilmente: nella dimensione europea), i limiti posti in capo alle piattaforme online sono dunque tutti riconducibili all'esigenza di tutelare il valore della dignità umana, qualificata come «inviolabile» nell'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Tali obblighi riguardano, ad esempio, la sospensione della prestazione dei loro servizi ai destinatari del servizio che con frequenza forniscono contenuti manifestamente illegali; la predisposizione di meccanismi di segnalazione da parte degli utenti di contenuti che essi ritengono illegali;

l'adozione di misure tecniche e organizzative che assicurino che sia data priorità alle segnalazioni di segnalatori attendibili; l'analisi e la valutazione dei rischi sistemici derivanti dalla progettazione o dal funzionamento del servizio.

Dal canto suo, il DMA, il regolamento europeo sui mercati digitali [regolamento (UE) 2022/1925] ha introdotto una disciplina volta ad assicurare la contendibilità dei mercati digitali in presenza di grandi imprese che forniscono servizi di piattaforma online dotate di un significativo accesso a un gran numero di utenti commerciali. Si tratta dunque di uno strumento normativo finalizzato ad assicurare quello che la Corte costituzionale italiana qualificherebbe come «pluralismo esterno» dell'ecosistema digitale: anch'esso funzionale, dunque, a limitare il ruolo delle piattaforme online, rendendole, almeno potenzialmente, contendibili.

Infine, occorre menzionare l'EMFA, il regolamento europeo sulla libertà dei media [regolamento (UE) 2024/1083], che, tra le altre misure, pone rilevanti obblighi in capo alle piattaforme online, ove queste si pongano come punti di accesso ai contenuti mediatici (c.d. privilegio dei media). Pur trovando l'EMFA la sua base giuridica nell'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è indubbia la sua portata sostanzialmente costituzionale, facendosi esso carico, per la prima volta a livello di diritto derivato dell'Unione europea, della tutela del pluralismo dei media, fino ad oggi rimessa esclusivamente alle enunciazioni dell'art. 11 CDFUE.

In definitiva, l'approccio regolatorio al fenomeno, che si è finalmente imposto nell'Unione europea, è quello del costituzionalismo digitale, come "ideologia" volta a limitare i poteri privati sulla Rete, ormai entrati a far parte della sfera pubblica [G. DE GREGORIO, *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, 2022, 4 ss.; O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet. A Road Towards Digital Constitutionalism?*, Oxford, 2021, 2].

II Domanda

L'avvento del c.d. *web 2.0* ha trasformato le modalità di esplicazione della libertà di manifestazione del pensiero in Rete. Da una connotazione eminentemente pubblicistica si è passati ad una di natura anche privatistica, con l'avvento delle piattaforme online: «spazi formalmente privati», è stato scritto, «che, però, sono entrati prepotentemente a far parte della sfera pubblica» [M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione*, Roma, 2019, 15]. La libertà di espressione in Rete non si svolge più, dunque, secondo la tradizionale dimensione verticale (Stato/cittadino) ma in una dimensione triangolare, in cui il terzo protagonista è costituito, appunto, dalle piattaforme online [J. BALKIN, *Free Speech is a Triangle*, in *Columbia Law Review*, vol. 118, 7/2018, 2011 ss.].

Se da un lato, dunque, come sottolineato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU/ECtHR), l'esclusione di qualsiasi responsabilità delle piattaforme online condurrebbe ad abusi intollerabili nell'ottica, come si è appena detto, del costituzionalismo digitale [Corte EDU, GC, 15 maggio 2023, ric. n. 45581/15, *Sanchez*

c. Francia, par. 185], dall'altro è inevitabile riconoscere che l'azione a protezione di beni costituzionali nell'ecosistema digitale vada svolta proprio attraverso la collaborazione delle piattaforme stesse. La Corte EDU ha infatti recentemente riconosciuto come il contrasto agli abusi condotti sulle piattaforme online costituisce un «complex global problem» che non può essere risolto «without the co-operation of international partners and social media companies» [Corte EDU, sez. IV, 22 luglio 2025, ric. n. 15653/22, *Bradshaw e altri c. Regno Unito*, par. 160]. Nel *Considerando 3* del DSA si legge d'altronde come un comportamento responsabile e diligente da parte delle piattaforme online sia essenziale per assicurare «un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile», così da consentire ai cittadini di «esercitare i loro diritti fondamentali», garantiti dalla CDFUE, «in particolare la libertà di espressione e di informazione».

Misure di moderazione dei contenuti da parte delle piattaforme online sono giustificabili, dunque: dal punto di vista tecnico, per la ragione che si è sopra menzionata, cioè l'inevitabile irrompere tecnologico di attori privati nella dimensione pubblica della libertà di manifestazione del pensiero, senza la cooperazione dei quali non sarebbe fattibile la salvaguardia di beni costituzionali; dal punto di vista giuridico, in nome della protezione del valore della dignità umana, formula riassuntiva di beni costituzionali quali, ad esempio, la tutela dell'onore o la protezione dei minori. In particolare, dal punto di vista costituzionalistico, non sembrano esserci particolari problemi a giustificare siffatti interventi da parte delle piattaforme online ove siano in rilievo, ad esempio, «notizie false che ledono interessi individuali e collettivi» [M. BASSINI, G.E. VIGEVANI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, 1/2017, 16].

Qualche maggior argomentazione in più, forse, necessita invece la giustificazione dell'intervento delle piattaforme online per contrastare le vere e proprie strategie di disinformazione, cioè quelle «informazioni false (ma suscettibili di essere recepite come vere e costruite in modo tale da favorirne la percezione di verosimiglianza), deliberatamente create per danneggiare, anche grazie all'impatto emotivo che si intende suscitare, una persona, un gruppo sociale, un'organizzazione o un paese, o affermare/screditare una tesi» [A. NICITA, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, 2021, 58].

Da questo punto di vista, però, è pure possibile rinvenire almeno due valori costituzionali rilevanti [E. ALBANESI, *Disinformazione e Costituzione. Il nuovo volto del pluralismo dell'informazione nell'ecosistema digitale,* Torino, 2026, in corso di pubblicazione].

Il primo è l'interesse generale a non essere disinformati. Una formula, quest'ultima, che, per le stesse ragioni che han portato a parlare di «interesse generale» (e non «diritto») all'informazione [E. ALBANESI, A. VALASTRO, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Tredicesima edizione*, Milano, 2025, 13 ss.], qui si preferisce ad altre, pur prospettate in dottrina, quali «diritto a una *corretta* informazione» [O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, 47],

«diritto a essere informati correttamente e a non essere ingannati» [G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI (a cura di), *Parole e potere*, cit., 75] o «*diritto a non essere disinformati*» [A. NICITA, *Il mercato delle verità,* cit., 220 s.].

Da questo punto di vista, la Corte costituzionale italiana è stata netta, parlando di «nuovo volto» del pluralismo dell'informazione nell'ecosistema digitale, dove «l'attuale sfida dell'informazione non riguarda tanto la ulteriore moltiplicazione delle già numerose voci che si fanno sentire nella sfera pubblica, quanto la salvaguardia della qualità dell'informazione medesima». In altre parole, scrive la Corte, «in un ambiente in cui sono prodotte e distribuite quantità enormi di informazioni, che espongono il cittadino a un vero e proprio sovraccarico mediatico», l'interesse generale all'informazione può essere garantito solo tutelando e promuovendo «la qualità dell'informazione» [Corte cost., 15 aprile 2025, n. 44, punti 12.3.5 e 12.3.4 del *Considerato in diritto*]. Spunti analoghi si trovano anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte EDU.

Il secondo valore costituzionale è rappresentato dalla protezione della democrazia, come emerge chiaramente dalla giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea [Trib. UE, Grande Sezione, 27 luglio 2022, T-125/22, *RT France c. Consiglio dell'Unione europea*, par. 162] e della Corte EDU [Corte EDU, 22 luglio 2025, ric. n. 15653/22, cit., par. 135].

III Domanda

Una volta individuati i limiti costituzionali nei confronti delle piattaforme online ed i valori costituzionali che giustificano interventi di moderazione dei contenuti da parte di queste ultime, la sfida che si pone in chiave costituzionalistica è ovviamente quella di assicurare adeguati "rimedi" per reagire alle decisioni assunte da parte delle piattaforme stesse.

Si assumerà qui un'accezione lata di "rimedi": non si guarderà, dunque, solo alla prospettiva *ex post*; piuttosto, si prenderanno in considerazione i moduli organizzatori e procedurali che devono essere seguiti dalle piattaforme per assumere tali decisioni.

Nel riconoscere funzioni di moderazione alle piattaforme online, il rischio è infatti quello di attribuire a soggetti privati un potere di censura. In dottrina, si è distinto tra censura *de facto* (nei confronti di quei contenuti non conformi alle *policies* e termini di servizio delle piattaforme) e censura *de jure* (ove gli Stati "delegano" alle piattaforme la regolamentazione del discorso pubblico in conformità con le normative nazionali); e poi, all'interno di quest'ultima, tra censura privata funzionale (successiva ad un controllo di natura giudiziale o amministrativa) e censura privata sostanziale (quella in cui il bilanciamento tra libertà di espressione ed altri valori sia compiuto direttamente dalle piattaforme online) [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, 37 ss.].

Ebbene, le forme di censura privata *de jure* funzionale non sembrano porre questioni particolarmente controverse dal punto di vista costituzionale, poiché il contenuto illegale da rimuovere è determinato dallo Stato. Assai più controverse dal punto di vista costituzionale, sono le forme di censura privata *de facto* e *de jure* sostanziale: in questi casi il rischio è quello di affidare valutazioni del genere a soggetti la cui attività è mossa da logiche di mercato e non dal perseguimento di valori costituzionali.

Il DSA fa riferimento a «contenuti illegali» e «violazioni» con riferimento ad ordini dell'autorità giudiziaria o amministrativa (pare dunque trattarsi di forme di censura privata *de iure* funzionale); menziona esplicitamente, tra le informazioni che i prestatori di servizi intermediari includono nelle condizioni generali, anche le «politiche» utilizzate ai fini della moderazione dei contenuti (sembrando introdursi dunque forme di censura privata *de facto*); consente all'utente di ricorrere al meccanismo di "segnalazione e azione" di informazioni che *egli* «ritiene costituiscano contenuti illegali» e rimette poi le «decisioni in merito» alla *piattaforma*.

Anche il TUSMA sembra configurare forme di censura privata *de facto* funzionale (dove fa riferimento a ben precise fattispecie di illeciti), sebbene poi non richieda che tali fattispecie siano necessariamente dichiarate previamente come illecite da un'autorità giudiziale o amministrativa. Esso rimette poi l'attuazione di tali misure ai termini e condizioni di servizio, alle segnalazioni degli utenti ed ai codici di condotta.

La Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo in alcuni casi hanno fatto espressamente riferimento: ad un contenuto che «sia stato analizzato e valutato da un giudice competente dello Stato membro che, in esito alla sua valutazione, l'abbia dichiarata illecit[o]» [CGUE, sez. III, 3 ottobre 2019, C-18/18, *Eva Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, par. 35]; ad un contenuto che si ponga come «clearly unlawful» [Corte EDU, sez. IV, 2 maggio 2016, ric. n. 22947/13, *MTE c. Ungheria*, par. 64]; o comunque alla necessità che colui che richiede la rimozione di informazioni inesatte apporti «elementi di prova pertinenti e sufficienti, idonei a suffragare la sua richiesta e atti a dimostrare il carattere manifestamente inesatto delle informazioni» [CGUE, Grande Sezione, 8 dicembre 2022, C-460/20, *TU c. Google LLC*, par. 72].

Insomma, sembra residuare spazio anche per forme di censura privata *de facto* e *de jure* sostanziale che però, a questo punto, devono svolgersi secondo una regolamentazione organizzativa e procedurale strettamente ispirata ai principi del costituzionalismo.

In primo luogo, le attività di moderazione dei contenuti non possono essere assunte in totale autonomia da parte delle piattaforme online ma devono essere il frutto di una combinazione di co-regolamentazione con l'autorità pubblica, valorizzazione delle segnalazioni degli utenti, cooperazione con la comunità dei c.d. *fact-checker*, intelligenza artificiale e controllo umano. Combinazione che evita non solo l'estremo di una censura privata ma anche quella dell'attribuzione di tale compito ad una qualche «autorità pubblica della verità» che, in un ordinamento liberaldemocratico, apparirebbe altrettanto inaccettabile [N. ZANON, *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'"Autorità Pubblica della Verità"? (A margine di G. Pitruzzella, O.*

Pollicino, S. Quintarelli, Parole e potere – Libertà d'espressione, hate speech e fake news, Egea, Milano, 2017), in *MediaLaws*, 1/2018, 17]. In altre parole, dunque, è la stessa organizzazione dei moduli di moderazione a dover essere ispirata al principio del pluralismo. Non a caso l'art. 14 DSA impone ai prestatori di agire tenendo conto della libertà d'espressione, della libertà e del pluralismo dei media, e degli altri diritti e libertà fondamentali sanciti dalla CDFUE.

In secondo luogo, ogni misura di moderazione deve essere ispirata al principio di proporzionalità [Trib. UE, 27 luglio 2022, T-125/22, cit., par. 202; Trib. UE, sez. I ampliata, 26 marzo 2025, T-307/22, *A2B Connect BV c. Consiglio*, par. 116 s.]. Si parla sempre e solo di oscuramento di contenuti ma in realtà tra le misure di moderazione figurano anche misure meno invasive e (se del caso) proporzionate, quali l'abbassamento di grado, la non raccomandazione o la demonetizzazione.

In terzo luogo, ogni misura di moderazione deve seguire un giusto procedimento [Corte EDU, GC, 5 aprile 2022, ric. n. 28470/12, *NIT s.r.l. c. Moldova*, par. 221]. Ad esempio, l'art. 17 DSA impone alle piattaforme di fornire una motivazione chiara e specifica delle restrizioni; l'art. 20 impone la predisposizione di un sistema interno di gestione dei reclami; l'art. 21 disciplina la risoluzione extragiudiziale delle controversie; l'art. 18 EMFA (sul c.d. privilegio dei media) obbliga le piattaforme ad un dialogo significativo ed efficace con un fornitore di media che si sia visto limitati o sospesi ripetutamente i propri contenuti. Come è stato notato, il c.d. privilegio dei media altro non è che «a fair procedure» [S. VERZA, *What is journalism in the digital age? Key definitions in the European Media Freedom Act*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2025, 138].

Infine, non può non ricordarsi che è l'esistenza stessa delle piattaforme online a dover essere ispirata al rispetto dei principi di pluralismo esterno e concorrenza, in conformità con il DSA. In altri termini, se la posizione economica e tecnologica delle piattaforme è plurale e contendibile, appare meno drammatico il fatto che il ruolo di moderazione dei contenuti sia svolto (peraltro, come si è già notato: inevitabilmente e comunque attraverso moduli organizzativi ispirati al principio del pluralismo) da un soggetto privato. Grazie ai principi di pluralismo esterno e concorrenza, infatti, quel soggetto è suscettibile di essere sostituito da un altro in un prossimo futuro, evitando così un'eccessiva e temporalmente indeterminata concentrazione di potere nelle mani del primo.

IV Domanda

La questione è troppo complessa per potersi dare ad essa una risposta diretta e binaria in poche righe [se mai, per una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, si rinvia a E. ALBANESI, A. VALASTRO, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione*, cit., 212 ss.].

Tuttavia, si può qui tentare di prospettare una metodologia per potersi avviare una riflessione al fine di dare una risposta a questo o analoghi più generali quesiti (riguardanti, cioè, anche più in generale, l'opportunità di un'assimilazione del regime giuridico di altri media a quello della stampa).

La giurisprudenza della Corte EDU riconosce ormai il ruolo di «public watchdog» non solo alla stampa ma anche ad organizzazioni non-governative, attivisti, ricercatori accademici e scrittori, perfino *blogger* e utenti popolari sui *social media*, impegnati nel discorso pubblico, a condizione che rispettino doveri e responsabilità [Corte EDU, GC, 8 novembre 2016, ric. n. 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, par. 168]. Nella stessa direzione vanno le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il quale ha assunto una amplissima nuova nozione di media [*Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member States on a new notion of media*, par. 7].

Detto questo, lo stesso Comitato ha raccomandato un approccio graduato e differenziato nella regolamentazione dei diversi attori ricadenti in tale nozione, a seconda delle loro specifiche funzioni e del loro potenziale impatto nell'assicurare o nel rafforzare una buona *governance* in una società democratica [*ibid.*].

Ebbene, tornando alla questione di partenza, sembra che la metodologia da seguire per rispondere ai sopra menzionati quesiti sia la seguente.

Pur dovendosi riconoscere un ruolo di «public watchdog» a tutti i media, appare preferibile graduare regimi giuridici a seconda dello specifico ruolo che ognuno di essi svolge nella società democratica. Ed è indubbio che la stampa e altri media di qualità, come si sottolinea nel *Considerando 14* dell'EMFA, costituiscono «un antidoto alla disinformazione» e forse questo giustifica per essi un regime giuridico in parte differenziato da quello degli altri media [sulla necessità di rivitalizzazione del giornalismo tradizionale, M. MANETTI, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, p. 538].

È quello, d'altronde, che oggi fa l'EMFA, riconoscendo il c.d. privilegio dei media di cui all'art. 18, sopra menzionato, a quei media che rispondono ai criteri di cui all'art. 6 (e che, con un'espressione sintetica, potrebbero qui definirsi come "media tradizionali"), proprio in ragione del fatto che essi svolgono un'attività di informazione di qualità.

Ed è quello che sembra auspicare la Corte costituzionale la quale, nella sopra citata sentenza sul «nuovo volto» del pluralismo, ha sottolineato come la «crisi» della qualità dell'informazione discenderebbe dalla diffusione in Rete di «informazioni false» e di «affermazioni non verificate e opinioni polarizzate» a causa della «*assenza dei controlli editoriali* che caratterizzano l'operato dei *media tradizionali*» (corsivi aggiunti) [Corte cost., 15 aprile 2025, n. 44, cit., punto 12.3.4 del *Considerato in diritto*].

Certo, definire cosa siano i media [V. ZENO-ZENCOVICH, *Cosa intendiamo, oggi, per* media*?*, in M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Il diritto dell'informazione. Temi e problemi*, Siena, 2019, 11 ss.; D. TAMBINI, *Media Freedom*, Cambridge, 2021] ed in particolare cosa siano i media "tradizionali" è «un compito immane»: non è questione che si possa risolvere sul piano nazionale [M. CUNIBERTI, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, 1/2017, 38], né tantomeno attribuendosi una tale funzione ad una autorità pubblica (cosa che condurrebbe all'istituzione di "media di Stato") [D.

TAMBINI, *What is journalism? The paradox of media privilege*, in *European Human Rights Law Review*, 5/2021, 523 ss.].

Tuttavia, il metodo accolto dall'art. 18 dell'EMFA appare virtuoso, basandosi su un'auto-qualificazione (escludendosi, dunque, ogni riconoscimento da parte di autorità pubbliche) e sul necessario rispetto di standard etici e professionali. Il *Considerando 53* EMFA auspica peraltro il coinvolgimento di organizzazioni della società civile, *fact-checker* e organizzazioni professionali pertinenti, al fine di segnalare la violazione dei criteri di cui all'art. 18. Insomma, anche in questo caso, la qualifica di media come "tradizionali" appare come frutto di un procedimento ispirato al principio del pluralismo.

ROBERTO BORRELLO

V Domanda

Le considerazioni che seguono sono solo delle prime e provvisorie riflessioni e delle suggestioni, che richiedono, comunque, per la complessità delle questioni coinvolte e lo spazio qui a disposizione, futuri approfondimenti.

La fattispecie in esame va inquadrata, a nostro avviso, partendo innanzitutto dalla locuzione, utilizzata nella introduzione alla *Call*, di "esponenti politici incaricati di rilevanti cariche pubbliche", ricollegata alla rilevata tendenza, in tali soggetti, di affidare i loro messaggi unicamente alle piattaforme *social*, essendo divenute sempre più rare forme di comunicazione che prevedano il contraddittorio con i giornalisti.

Tale locuzione evidenzia, nella specie, che l'attenzione sembra focalizzata su quella tipologia specifica di soggetti istituzionali che sono titolari di cariche connesse al circuito della forma di governo, nelle sue articolazioni centrali e territoriali, sulla base della strutturazione della democrazia rappresentativa nella forma pluralistico-partitica. Tale connotazione vede tali soggetti quasi sempre, fisiologicamente, come appartenenti a (in alcuni casi leader di) forze politiche presenti nelle assemblee rappresentative, che esprimono le cariche mediante meccanismi di tipo fiduciario o che candidano e sostengono il soggetto, qualora esso sia direttamente eletto dal corpo elettorale, come avviene per gli enti politici territoriali.

Su tale base, i processi comunicativi che promanano da tali soggetti sono di due tipi ed esprimono una diversa logica funzionale, quali, rispettivamente, comunicazione istituzionale e comunicazione politica. Quali soggetti istituzionali, nella prima forma comunicativa, essi estrinsecano quel flusso di informazioni inteso a comunicare alla collettività sulle decisioni formali che vengono adottate o che siano in fase di elaborazione o di adozione, nella logica della complessiva espressione dell'indirizzo politico-amministrativo (chiarendone i contenuti, gli effetti, il contesto ecc.). Quali soggetti politici, nella prospettiva della seconda forma di comunicazione, essi concorrono alla "determinazione della politica nazionale" ex art. 49 Cost. in una logica

di proposta e critica ai fini del dibattito pubblico preliminare ai momenti delle decisioni formali.

In linea generale, per i soggetti politici, la comunicazione, che può svolgersi nelle modalità più svariate (a partire dalle forme di interazione personali o collettive, come comizi, manifestazioni), ha cominciato a ricevere una particolare attenzione, in sede di regolazione, in relazione all'insorgere del fenomeno dei mezzi di comunicazione di massa, nella loro funzione di intermediazione. In particolare la disciplina risulta essere stata focalizzata su quello che, prima dell'avvento di Internet, era il mezzo di diffusione del pensiero con maggiori criticità, il mezzo radiotelevisivo, dotato di caratteristiche tali (scarsità e, in ogni caso, forte potere di suggestione, nel suo carattere *one to many-top-down*) da richiedere, ai fini del pluralismo, l'intervento dell'apparato pubblico, prima in forma diretta (monopolio), poi in forma di fattore di riequilibrio di un settore, aperto, a certe condizioni (rimaste per lungo tempo sulla carta), all'iniziativa privata. Sotto tale profilo, l'art. 4 comma 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (sulla c.d. par condicio) stabilisce in sostanza che l'espressione di opinioni e valutazioni politiche, da parte di tali soggetti, debba essere effettuata di regola in contraddittorio (indicando moduli tipici, come tribune, conferenze stampa ecc. e imponendo comunque «ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione»), specie nel periodo elettorale, essendo eccezionali le forme unilaterali (i messaggi politici autogestiti).

La comunicazione istituzionale prevede forme di espressione diretta, nella totale disponibilità del soggetto istituzionale stesso, quali le conferenze stampa dal vivo o i c.d. punti stampa (incontri con i giornalisti, successivi ad eventi istituzionali e meno strutturati, come avviene per il Presidente del Consiglio), mentre la presenza sui media presuppone una forma di accesso regolamentato. L'utilizzo unilaterale del mezzo radiotelevisivo, ad esempio, opera esclusivamente in relazione a finalità strettamente connesse all'esercizio delle funzioni di cui sono attributari e per situazioni che coinvolgono interessi dell'intera comunità nazionale. Sono, così, previsti i c.d. "comunicati e dichiarazioni ufficiali degli organi costituzionali indicati dalla legge", dei quali si fa ora menzione in via generale nell' art. 7 del TU dei Servizi di media audiovisivi (TUSMA), che stabilisce al comma 1 lett.d) che la disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce la trasmissione di tale tipologia di moduli comunicativi. L'art. 33 dello stesso TUSMA specifica poi le varie categorie di trasmissioni, quali i "brevi comunicati" di cui al comma 1 (la cui trasmissione può essere richiesta dal Governo, dalle amministrazioni dello Stato, dalle regioni e dagli enti pubblici territoriali, per soddisfare gravi ed eccezionali esigenze di pubblica necessità, nell'ambito interessato da dette esigenze); i comunicati (non più qualificati come brevi) e le dichiarazioni ufficiali, non urgenti, del Presidente della Repubblica, dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Corte Costituzionale; i comunicati e le dichiarazioni ufficiali specifici del Presidente del Consiglio, la cui trasmissione è richiesta con effetto immediato da tale organo costituzionale, per gravi ed urgenti necessità pubbliche.

Al di fuori di tali fattispecie, la disciplina attuale della residua attività comunicativa dei soggetti istituzionali emerge, per quanto riguarda il mezzo radiotelevisivo, nell'ambito della c.d. attività informativa (comprensiva di cronaca e critica) svolta dai soggetti titolari del mezzo stesso, che ne condizionano le modalità di estrinsecazione, nella loro qualifica di editori, operando sulla base di situazioni giuridiche soggettive espressione di servizio pubblico o di diritti, ricollegati direttamente o indirettamente ai valori fondanti del pluralismo informativo ed all'iniziative economica provata [si consenta il rinvio a R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina delle trasmissioni di rilievo politico in Italia*, I, *Premesse generali e di diritto comparato. La disciplina del periodo ordinario*, Santancargelo di Romagna, 2019, 70 ss.].

Nella regolazione del fenomeno si fa riferimento, nella valutazione del comportamento degli operatori dell'informazione, a criteri di ordine generale, quali l'indipendenza, l'imparzialità, l'obiettività e la completezza del prodotto informativo offerto ai telespettatori [R. BORRELLO, A. FROSINI, *La disciplina*…, cit., 71]. In tale contesto, le trasmissioni televisive a contenuto informativo prendono in considerazione una serie di eventi, per ricostruirne e narrarne, in modo argomentato e critico, le implicazioni per la collettività, facendo anche riferimento, nel processo comunicativo, alle posizioni espresse dai soggetti politici (che restano nel campo della proposta e della critica) e alle decisioni formali, con connesse e funzionali attività comunicative, espresse dai soggetti istituzionali in esame.

È la sede delle trasmissioni informative quella che fa emergere, in relazione alla concorrente natura di soggetto politico del soggetto istituzionale, la problematica del coordinamento tra tali due differenti posizioni. Tale coordinamento avviene, allo stato, in una forma che potremmo definire di tipo "difensivo", nel senso che la disciplina è concepita allo scopo di tenere distinti e ben percepibili i due ruoli, a vantaggio della genuinità e della equità della comunicazione politica [cfr. A. PAPA, *Disintermediazione dell'informazione e della comunicazione politica nelle democrazie digitali*, in *Federalismi.it,* 15/2025, 24]. Una norma emblematica, in tal senso, è, sicuramente, in Italia, l'art. 5 comma 4 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, che stabilisce che nel periodo elettorale e per l'emittenza nazionale, «la presenza di candidati, esponenti di partiti e movimenti politici, membri del Governo, delle giunte e Consigli regionali e degli enti locali deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione. Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni».

Tale disposizione pone in rilievo che, in un contesto informativo, la presenza dei soggetti politici potrebbe essere occasione per manifestazioni propagandistiche che risulterebbero, da un lato, non trasparenti e percepibili nella loro vera natura, in quanto rese fuori dal contesto specificamente deputato a tali manifestazioni (comunicazione politica e messaggi politici autogestiti: artt. 2, 3, 4 e 5 della legge n. 28 del 2000) e, dall'altro, sarebbero sottratte a quei criteri di ripartizione dei tempi di tipo matematico, che assicurano l'equo accesso dei soggetti politici al mezzo radiotelevisivo. Tale situazione di potenziale pregiudizio per il pluralismo connesso alla comunicazione

politica viene ritenuta sussistente anche per i soggetti istituzionali (membri del Governo, delle giunte e Consigli regionali e degli enti locali), la cui presenza in video potrebbe dare luogo a surrettizie manifestazioni propagandistiche (ove non si limitasse il loro coinvolgimento a soli fini informativi), anche derivanti, specie per quanto riguarda altri tipi di trasmissioni (ad es. intrattenimento), dalla capacità evocativa della loro mera presenza.

Nella stessa logica, ai fini della prevenzione della cripto-propaganda, si presenta l'art. 9 della medesima legge n. 28 del 2000, che stabilisce, per il periodo elettorale il «divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni», che comprende, in realtà, ogni forma e sede di comunicazione.

Il tema della distinzione, nella posizione dei soggetti istituzionali, della loro natura anche di soggetti politici, nell'ambito delle trasmissioni informative, è stato spesso oggetto di attenzione da parte dell'Autorità garante nelle Comunicazioni-Agcom, in sede di vigilanza sul rispetto del principio del pluralismo informativo.

L'Autorità, in un primo tempo, ha specificato che il principio in parola va inteso nel senso, nel caso dei telegiornali, della realizzazione da parte degli operatori di una equa rappresentazione delle "posizioni politiche", operata mediante la parità di trattamento nell'attribuzione dei tempi di parola ai soggetti politici ed istituzionali [vedi in tal senso la delibera n. 243/10/CSP del 15 novembre 2010, 3, al "considerato" n. 3 e 4, art. 2].

Il tema è, successivamente, emerso, dopo qualche lustro, in occasione del primo governo Conte, allorché si è manifestato il peculiare ruolo dei due Vicepresidenti del Consiglio, ministri e leader dei due partiti tra loro "coordinati", secondo la logica del c.d. "Contratto di governo del cambiamento [vedi sul tema R. BORRELLO, *La comunicazione istituzionale del Presidente del Consiglio nell'emergenza pandemica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2021, 1081 ss. e ID, *Comunicazione istituzionale radiotelevisiva e principio del pluralismo informativo: alcune riflessioni di diritto interno e comparato*, in L.C.E. BERTOLINI (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Milano, 41 ss.].

L'Agcom era stata investita di un ricorso nel quale si evidenziava la sovraesposizione televisiva dell'esecutivo, in persona proprio dei due rappresentanti del Governo (e non del Presidente del Consiglio), a cui erano concesse interviste e partecipazioni a notiziari e programmi di approfondimento informativo, con commistione della posizione di soggetto politico e di soggetto istituzionale. La decisione resa dall'Autorità rilevava, in premessa, che mentre le forze politiche di appartenenza dei due soggetti istituzionali avevano ricevuto, sulla base dei dati di monitoraggio, «spazi contenuti e comunque riduttivi rispetto alle relative proprie rappresentanze parlamentari» [vedi delibera n. 616/18/CONS del 19 dicembre 2018, 24], i due "vicepremier" avevano goduto di "uno spazio molto elevato e, singolarmente considerato, squilibrato, ove rapportato ai tempi fruiti dalla forza politica di appartenenza" [loc. cit.], avendo "ampia visibilità in relazione al loro ruolo di governo"

[loc. cit.]. Sulla premessa che occorreva effettuare, sul profilo in questione, una «puntuale distinzione tra l'esercizio delle funzioni istituzionali, correlate alla completezza dell'informazione e l'attività politica in capo agli esponenti del Governo» [ivi, 25], la delibera raccomandava la accurata realizzazione di tale distinzione, garantendo «nei programmi e nei telegiornali la correttezza dello svolgimento del confronto politico e della rappresentazione delle posizioni politiche ed istituzionali, evitando sovraesposizioni ingiustificate» [loc. ult. cit.]. In tal modo emergeva la necessità di un trattamento informativo che non solo distinguesse la natura delle dichiarazioni provenienti dal soggetto istituzionale-soggetto politico, ma anche assicurasse un equilibrio nel dare rilievo alle forme comunicative connesse alla titolarità di cariche istituzionali (come si evince dalla riscontrata poca visibilità data, sia pure in relazione all'attualità degli eventi, al Presidente del Consiglio e, sostanzialmente ad altri soggetti istituzionali).

La tematica della distinzione tra ruolo istituzionale e ruolo politico è emersa, notoriamente, anche in relazione all'emergenza pandemica, con riferimento alla prospettata sovraesposizione, nei telegiornali e nei programmi di approfondimento informativo, della figura del Presidente del Consiglio, nel periodo della c.d. fase uno dell'emergenza pandemica [marzo-maggio 2020: su tali tematiche si consenta ancora il rinvio a R. BORRELLO, *La comunicazione istituzionale*, cit., p. 1086). L'Agcom, in due delibere adottate il 25 giugno 2020 [Delibera n. 253/2020/CONS, nei confronti di Sky e delibera n. 254/20/CONS, nei confronti di RTI-Mediaset, vedi anche il successivo comunicato stampa del 17 luglio 2020, consultabile alla pagina https://www.agcom.it/documents/10179/19267334/Comunicato+stampa+17-07-2020/7b8a011d-b707-4a5e-94c2-dc80c124e7fc?version=1.2], rilevava tale "enfasi" oltre che per il Presidente del Consiglio, anche per il Governo ed in generale per l'apparato istituzionale. Ciò veniva giustificato, per la fase più acuta dell'emergenza, in relazione all'eccezionale interesse mediale per gli interventi istituzionali, che riguardava sia gli amministratori locali, sia il Presidente del Consiglio, proprio in relazione alle conferenze stampa. Tuttavia, il graduale avvio della c.d. fase 2, comportava, ad avviso dell'Autorità, la necessità di evitare squilibri nel trattamento informativo, con, ancora una volta, la necessità di distinguere tra l'esercizio delle funzioni istituzionali e l'attività politica in capo agli esponenti del Governo.

La necessaria distinzione tra ruolo istituzionale e ruolo politico nelle esternazioni dei titolari delle cariche (come evidenziata dall'Agcom), dovrebbe allora comportare, in sede di trattamento informativo, l'adozione di idonei accorgimenti per consentire al telespettatore di percepire il carattere "di parte" o viceversa istituzionale di quanto viene dichiarato. Ciò può avvenire, sia inducendo il dichiarante a precisare la sua qualità, sia chiarendola nel contesto argomentativo caratterizzante il processo informativo [che notoriamente richiede, da parte del suo titolare, una ricostruzione attiva e critica delle posizioni in campo e non una raccolta asettica di opinioni: si consenta il rinvio a R. BORRELLO L'*orientamento regolativo dell'AGCOM in materia di comunicazione ed informazione politica, tra passato e presente: nuove riflessioni critiche, partendo da un recente contributo di Giacomo Lasorella*, in *Nomos*, 2/2025]. Inoltre, l'avvenuto

accertamento della natura delle dichiarazioni riportate in sede di esercizio dell'attività di informazione consente la valutazione dell'equità del trattamento, sia con riguardo alla posizione delle varie forze politiche, sia in ordine al complesso delle istituzioni.

L'utilizzo di tali criteri, connessi all'obiettività ed all'indipendenza dell'informazione, prende, cioè, in considerazione, come si evidenziava più sopra, il soggetto istituzionale come oggetto dell'attività informativa stessa (interviste in notiziari, partecipazione a programmi di approfondimento informativo ecc.), avendo di mira l'equità del trattamento. La modalità con la quale il soggetto istituzionale comunica nel contesto del trattamento informativo, è valutata, quindi, non nell'ottica della posizione del soggetto stesso, ma ai fini dell'idoneità delle scelte compiute dal titolare del mezzo, per la realizzazione di una informazione efficacemente pluralistica.

È in tale intricato contesto che va esaminato quanto viene prospettato problematicamente nel quesito proposto nella presente *Call*, cioè la possibilità di imporre in via legislativa un obbligo per soggetti istituzionali connessi al circuito fiduciario nazionale ex art 95 Cost. (specificamente il Presidente del Consiglio e i ministri) ed agli esecutivi connessi ai circuiti minori delle autonomie territoriali ex artt. 5 e 114 Cost., di sottoporsi periodicamente a forme di contraddittorio in relazione al momento comunicativo.

Si tratta, indubbiamente, di una questione di estrema delicatezza, venendo in considerazione -su un piano di ponderazione dei valori in gioco, specie per figure quali il Presidente del Consiglio- profili di tutela di posizioni e funzioni costituzionalmente qualificate delle quali la comunicazione, nelle sue scelte modali e contenutistiche, è una proiezione [vedi la nota posizione di A. PACE, *Organi costituzionali monocratici di vertice e libertà di manifestazione. La comunicazione istituzionale*, in A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21, La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, 103 ss.].

La risposta sembra poter, comunque, essere positiva, in relazione alla tutela di un valore di altissimo rilievo costituzionale, quale il diritto all'informazione dei cittadini, riguardato come diritto alla conoscenza delle motivazioni e delle implicazioni oggettive delle decisioni prese all'interno dei circuiti menzionati, ai fini dell'esercizio delle manifestazioni dirette ed indirette di sovranità dei cittadini stessi, quale momento non più di scelta tra alternative di programmi e persone, ma di controllo e giudizio sulle decisioni stesse.

Tale obbligo, che si configurerebbe, ovviamente, come uno standard "minimo" comunicativo, che allo stato attuale non potrebbe ricostruirsi in assenza di un espresso intervento legislativo, potrebbe concernere, in primo luogo, l'ambito di quelle forme di comunicazione collocate nella maggiore immediatezza rispetto alla sfera di attribuzioni del titolare della carica, come ad es. le conferenze stampa in presenza, effettuate presso la sede dell'organo o in altri contesti istituzionali. Esso si correlerebbe soprattutto al ruolo costituzionalmente qualificato della libera stampa, quale doveroso coinvolgimento di una protagonista essenziale del libero dibattito concernente l'esercizio di funzioni pubbliche.

Si potrebbero poi prevedere trasmissioni sul mezzo radiotelevisivo (sicuramente per il servizio pubblico e quantomeno per le emittenti nazionali, mediante moduli tipici, obbligatori e temporalmente scanditi, stabiliti per legge e regolamentati in dettaglio, si suppone, dalla Commissione parlamentare di Vigilanza e dall'Agcom, per quanto di competenza), che prevedano la presenza di giornalisti di varia estrazione, in analogia per quanto previsto per i soggetti politici.

Come si accennava più sopra, l'obbligo di contraddittorio per la comunicazione diretta (e non in contesto informativo) di opinioni e valutazioni, da parte dei soggetti politici è espressamente prevista nell'ambito della legge n. 28 del 2000, quale modalità ordinaria di realizzazione di un pluralismo politico effettivo ed efficiente sul mezzo radiotelevisivo. Tale disciplina è stata ritenuta dalla Corte costituzionale immune da vizi di incostituzionalità, quale obbligo "modale" imposto alle emittenti, al fine della garanzia del menzionato "diritto all'informazione", assieme al pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie, l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, la completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata (sentt. n. 112 del 1993 e n. 155 del 2002).

In tale prospettiva si collocherebbe una analoga previsione per i soggetti istituzionali, che sarebbe giustificata dalla necessità di idonea tutela e soddisfacimento del sopra evidenziato diritto all'informazione dei cittadini, considerata la natura del mezzo coinvolto (ad alta capacità di diffusione e di impatto, nonché non nella diretta disponibilità del soggetto istituzionale). Tale necessità comporterebbe, sia la periodicità inderogabile del momento comunicativo stesso, sia la presenza di un contraddittorio, che sul mezzo radiotelevisivo, servirebbe a favorire ed accentuare quella oggettività e neutralità comunicativa propria del soggetto istituzionale. Ciò consentirebbe di prevenire e rendere comunque conoscibili sue contestuali dichiarazioni "intruse", quale soggetto politico, che verrebbero messe in conto, a diverso titolo, in sede di monitoraggio del pluralismo politico. Si tratterebbe sempre di un obbligo "modale", a carico delle emittenti, che riguarderebbe una forma di accesso del soggetto pubblico al mezzo.

Sotto tale profilo si può ricordare che nel 1982 fu avviata una programmazione di tribune politiche per l'intero anno, intesa a trasformarle in trasmissioni a carattere ordinario e non episodico, includendovi anche due conferenze del Presidente del Consiglio, e tale scelta era sostanzialmente scomparsa con il passaggio al sistema maggioritario ed al bipolarismo, laddove il Presidente del Consiglio aveva finito per costituire uno dei soggetti principali della competizione politica, considerato che uno stesso soggetto poteva essere capo di un partito, capo di una coalizione e Presidente del Consiglio. Nel 2006 si tentò di ripristinare tale modulo comunicativo, prevedendo accanto a trasmissioni quali la "Conferenza-stampa dei rappresentanti nazionali di lista" e le "Conferenze-dibattito dei rappresentanti delle coalizioni nazionali", una Conferenza stampa finale del Presidente del Consiglio, ma la proposta fu respinta proprio in relazione ai motivi sopra indicati, per evitare la confusione derivante dalla concomitanza dei ruoli tra politica ed istituzioni e che, quindi, questo soggetto potesse partecipare, da un lato, alle conferenze-dibattito quale capo della coalizione e, dall'altro alle conferenze-stampa quale capo di un partito, e sembrava perciò incongruo

attribuirgli il diritto ad un'ulteriore conferenza stampa quale capo del Governo si veda su tali profili [R. BORRELLO, *Comunicazione istituzionale radiotelevisiva e principio del pluralismo informativo*, cit., 48 ss.]. Le obiezioni erano, quindi, proprio connesse alla rilevata concomitanza dei ruoli, ma non alla possibilità in sé di prevedere una conferenza, quale modulo comunicativo predeterminato.

Può essere rilevante anche l'esperienza inglese delle c.d. *Budget Broadcasts* concernenti la presentazione del bilancio al Parlamento da parte del *Chancellor of the Exchequer*, o le c.d. *Ministerials Broadcasts*, nelle quali il contraddittorio è assicurato dal diritto di replica, in separate e successive trasmissioni, da parte dell'opposizione [vedi ancora R. BORRELLO, *Comunicazione istituzionale radiotelevisiva e principio del pluralismo informativo,* cit., 56, nota 62].

Al di là di tali precedenti e riferimenti, l'accortezza da seguire sarebbe, su un piano generale, quella di prevedere le conferenze periodiche, quali trasmissioni televisive "native" di comunicazione istituzionale, ben distinte dalla comunicazione politica e non strutturate come trasmissione in diretta o in differita delle conferenze stampa autonomamente disposte "in presenza" dal titolare della carica istituzionale, a cominciare dal Presidente del Consiglio). Tali trasmissioni "native" potrebbero essere diffuse sul web in streaming, anche a compensazione della rilevata tendenza al rilevato uso, in soliloquio, dei *Social* da parte dei titolari delle cariche istituzionali.

A queste condizioni e sulla base di tali presupposti, sembrerebbe quindi possibile limitare *in parte qua* la sfera di autodeterminazione del titolare della carica istituzionale sulle forme ed i modi della propria comunicazione, Dovrebbe, quindi, configurarsi una doverosità della partecipazione alle trasmissioni previste per legge, fermo restando che un problema del genere non dovrebbe nemmeno porsi in astratto, considerato che un eventuale rifiuto avrebbe, in ogni caso, un forte impatto sull'opinione pubblica, stante la crucialità dei valori in gioco. Non bisogna infatti dimenticare l'insegnamento delle sentenze n. 155 del 2002 e n. 1 del 2014 che narrano che è il popolo sovrano ex art. 1 Cost. il primo motore immobile del sistema democratico e devono sussistere tutte le condizioni che rendano tale sovranità effettiva, anche sul piano di una idonea e ragionevole consapevolezza.

MICHELA MANETTI

I Domanda

La Costituzione protegge l'attività di informazione e di diffusione del pensiero allo stesso titolo, secondo la giurisprudenza costituzionale, ponendovi limiti (per quel che più direttamente ci interessa) sia in nome della tutela dei minori, sia della corretta formazione dell'opinione pubblica - che la Corte chiama diritto del cittadino elettore alla formazione della propria consapevolezza politica o diritto all'informazione *tout court*. A quest'ultimo si collega il potere del legislatore di assicurare la trasparenza dei finanziamenti ricevuti dai *mass media* (art.21, comma 5 Cost.), e - in virtù della

giurisprudenza costituzionale - l'obbligo di assicurare il pluralismo dei mezzi di comunicazione detenuti dai privati, oltre che il pluralismo (c.d. interno) dell'informazione e dell'educazione fornite dal servizio pubblico.

A scanso di equivoci, va messo immediatamente in rilievo che il quadro costituzionale non è affatto obsoleto e superato, ma anzi appare oggi pienamente sorretto dalle scelte dell'Unione europea, che pure hanno tardato ad arrivare, ma che ora sembrano a loro volta suscettibili di influenzare il resto del mondo (tramite il c.d. *Brussels Effect*).

Per molto tempo le piattaforme presenti in Rete hanno posto a tale assetto una sfida mortale, non in quanto tali, ma perché la disciplina statunitense ed europea, onde favorire lo sviluppo di *Internet*, non hanno voluto considerarle editori - come avviene per le aziende titolari di tutti gli altri media - ma semplici latrici di messaggi altrui: irresponsabili del contenuto dei messaggi stessi, epperò legittimate a moderare *id est* censurare quelli ritenuti inadatti o inopportuni rispetto alla *community* costituita dagli utenti del social volta a volta considerato (così, ancora oggi, gli artt. 14, 15 e 16 della Direttiva 2000/31 sul commercio elettronico). Tramite una concorrenza assolutamente sleale, mascherata dall'assoluta libertà della Rete, questi soggetti si sono potuti consolidare in un inattaccabile oligopolio che sembrava destinato a reggere i destini del mondo.

Tuttavia negli anni più recenti la Unione europea ha dimostrato di condividere appieno i principi e i valori sui quali si basa la Costituzione, e l'art. 21 in particolare. Il primo segnale è stata la previsione della trasparenza (in forme analoghe a quelle previste dal citato comma 5) riguardo ai proprietari delle aziende titolari di servizi di media (art. 5 Direttiva 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi).

Ma già in precedenza erano state concepite sempre più ampie eccezioni al regime di irresponsabilità. Mentre negli USA è affiorata la tendenza a proteggere le piattaforme considerandole a pieno titolo editori che esercitano la libertà di manifestazione del pensiero, (risultando quindi titolari del diritto di scegliere a piacimento quali messaggi trasmettere e quali oscurare), in Europa si sta creando uno status *ad hoc* per le piattaforme – come avviene del resto per tutti i mezzi di diffusione, ciascuno dei quali è soggetto ad una disciplina diversa, corrispondente alle sue caratteristiche tecniche – nell'ambito del quale è delineata a parte, e con speciale severità, la disciplina dei *social* che hanno un grandissimo numero di utenti. Siamo ancora in una fase di passaggio, nella quale è difficile ricostruire compiutamente tale *status*; tuttavia, è certo che gli Stati membri sono autorizzati a proteggere i beni costituzionali indicati in apertura, su entrambi i versanti: tanto censurando alcuni dei contenuti pubblicati dalle piattaforme a proprio uso e consumo, quanto censurando l'oscuramento che queste abbiano imposto ad altri contenuti.

L'Unione europea ha sempre dimostrato invero particolare attenzione alla tutela dei minori in Rete, intendendo proteggere i minori «dai contenuti che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale». L'art. 28 del *Digital Services Act* prevede ora che le piattaforme predispongano «misure adeguate e proporzionate per garantire un elevato livello di tutela della vita privata, di sicurezza e di protezione dei

minori sul loro servizio». E non si dimentichi la direttiva sui servizi di media audiovisivi, che pur non vietando la pubblicità di alimenti ritenuti dannosi per la salute dei minori, obbliga gli Stati membri a incoraggiare la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, onde demolire il ritratto positivo dei cibi HFSS – *High in Fat, Sugar and Salt* - e a proteggere i minori da un'esposizione indebita (art. 9 comma 4 Direttiva 2018/1808).

La salvaguardia della formazione dell'opinione pubblica è interesse più recente, ma non meno centrale, da quando sono emerse le "minacce ibride" perpetrate da potenze straniere in occasione delle ultime elezioni europee. Il DSA comprende ora tra i "rischi sistemici" che le piattaforme molto grandi debbono valutare e provvedere ad attenuare sia la (generica) diffusione di contenuti illegali tramite i loro servizi, sia i loro eventuali effetti negativi, attuali o prevedibili, sulla libertà di espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei media, sanciti nell'articolo 11 della Carta, nonché sul dibattito civico e sui processi elettorali, nonché sulla sicurezza pubblica (artt. 34 e 35 Cost.), In caso di crisi, ovvero di "grave minaccia per la sicurezza pubblica", la Commissione può inoltre adottare una decisione che impone alle piattaforme online di dimensioni molto grandi o ai motori di ricerca online di dimensioni molto grandi di intraprendere le azioni necessarie ad impedire che i loro servizi contribuiscano a tale crisi (art. 36 Cost.).

In definitiva, si deve dire che la ricorrenza di limiti all'attività delle piattaforme, e la necessità dell'intervento dei poteri pubblici al fine di farli rispettare, non è più un tabù, ma semmai il *Leitmotiv* della disciplina della Rete, al di qua dell'Atlantico.

II Domanda

Qualunque ne sia il titolo o il fondamento, è inevitabile che i *social* oscurino determinati messaggi, e viceversa non ne oscurino altri (pur scorretti o illegali); nell'interesse del proprio business o nell'interesse della community che hanno creato, quale è inteso dai social stessi. Nel far ciò essi non disdegnano di fare riferimento alle norme statali o internazionali che disciplinano la libertà di pensiero e i suoi limiti, come è avvenuto nel caso delle sanzioni irrogate a Trump da *Facebook* in occasione dell'istigazione all'assalto a Capitol Hill, sanzioni poi "giudicate" eccessive dall*'Oversight Board* della stessa piattaforma.

Ma si tratta di un uso strumentale. Al riguardo il *Digital Service Act* impone quanto meno un certo livello di trasparenza, poiché obbliga le piattaforme a fornire una motivazione chiara e specifica per le restrizioni imposte allegando il fatto che determinati contenuti sarebbero illegali o che sarebbero incompatibili con le proprie condizioni generali (art. 4 DSA).

III Domanda

Se tutto questo è vero, è imprescindibile che i poteri pubblici si facciano carico di apprestare rimedi nei confronti dell'opera di moderazione svolta dai *social network*:

opera che è soggetta a sviamenti, anche quando si conforma alle regole unionali che prevedono, in particolare, il *fact checking*. Come ben dimostra la vicenda del video di Barbero, le società private indipendenti che svolgono i controlli sulle notizie possono sbagliare, e non è pensabile che questi errori passino sotto silenzio.

I rimedi giurisdizionali – almeno in prima battuta - sono evidentemente impraticabili, se non altro per i costi, e in Italia per la lentezza. Si tratta dunque di istituire una sede di contenzioso economico, rapido e qualificato, competente a statuire tanto sulle censure illecite di determinati messaggi quanto sulla pubblicazione illecita di altri messaggi: qualcosa di paragonabile al servizio di risoluzione delle controversie tra operatori e utenti offerto da AGCom, naturalmente potenziandone gli uffici e - a monte - assicurando la vera indipendenza della medesima Autorità, che è attualmente vittima della spartizione partitica. Il *Digital Service Act* prevede appunto che - oltre ai reclami promovibili contro le piattaforme (art. 14 DSA) - gli interessati possano disporre di una forma di risoluzione extragiudiziale di tali controversie, «da parte di organismi certificati che possiedano l'indipendenza, i mezzi e le competenze necessarie per esercitare le loro attività in modo equo, rapido ed efficace sotto il profilo dei costi» , ferma restando «la possibilità di avviare, in qualsiasi fase, un procedimento giudiziario» (art. 21 DSA)

Per quanto riguarda la tutela dei minori, bisogna sottolineare che il pericolo deriva non solo e non tanto dai contenuti, quanto dalla modalità di esposizione dei medesimi, che crea dipendenza e malessere psicologico. Così è stato accertato nella causa pilota decisa a Los Angeles il 25 marzo scorso, dove *Meta* e *Google* sono state condannate ad un risarcimento miliardario per negligenza nella progettazione di *Instagram* e di *Youtube*.

Anziché rimettersi alle decisioni dei Tribunali, come avviene negli USA, sembra preferibile istituire una specie di Pubblico Ministero o di Garante dedicato, che vigili sulla selva di rischi che la frequentazione delle piattaforme rappresenta, affiancando l'opera del Garante *privacy*.

IV Domanda

L'esperienza degli ultimi vent'anni ha insegnato ad apprezzare il giornalismo professionale, con le sue virtù di mediazione, rispetto al *citizen journalism*, che è presto finito inghiottito nella logica pubblicitaria ovvero nella ricerca di *follower*s, se non addirittura nella *misinformation*. L'uso delle piattaforme da parte dei politici ha aggravato, anziché alleviare, il rischio di diffusione tanto di notizie - se non false - manipolate, quanto di istigazione all'odio e alla discriminazione. Come è noto, i parlamentari vorrebbero assicurarsi l'estensione dell'immunità anche rispetto a questi messaggi, ciò che finora è ritenuto inammissibile dalla Corte costituzionale, sia pure con il significativo cedimento rappresentato dalla sent. n. 104 del 2024. Una sentenza che a mio avviso può giustificarsi soltanto a condizione di presupporre che tra le funzioni del parlamentare rientri quella informativa nei confronti degli elettori, da esercitarsi dunque in forme bensì politicamente orientate, ma non scorrette né offensive

[sia consentito rinviare a M. MANETTI, *Bagehot revisited*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2024, 2343 ss.].

L'informazione svolta dai privati in Rete è del resto logicamente indistinguibile dalla libertà di manifestazione del pensiero. Le garanzie contro forme di censura arbitraria non possono essere quelle previste per la stampa, a meno di non voler imporre anche alla seconda le stesse regole di correttezza e completezza che valgono per i giornalisti professionisti, come pure è stato proposto – ma i termini ne sono a mio avviso impraticabili - in dottrina [cfr. M. LUCIANI, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia*, in *Study for the European Parliament Research Service*, 2019, 48].

V Domanda

Finché rimarrà in vigore questo modo di produzione, sia pure mitigato dallo Stato costituzionale, ritengo che nessuna disciplina al mondo potrebbe imporre in modo effettivo alle piattaforme di "allenare la capacità di formarsi un'opinione critica" e di fornire ai minori "un'educazione emotiva, intellettuale e sociale". E ciò per il semplice motivo che anche nella migliore dell'ipotesi, ove le piattaforme fossero considerate semplici imprenditori soggetti a tutti i limiti dell'art. 41 Cost. (peraltro, purgati dalla disciplina unionale), la loro attività non potrebbe mai essere funzionalizzata al perseguimento di interessi pubblici o collettivi.

Non potrebbe esserlo giuridicamente, ma non potrebbe neanche dal punto di vista dell'effettività. Lo dimostra il fallimento dell'analogo tentativo di funzionalizzazione che è stato tentato, sin dal 1990, nei confronti delle emittenti televisive private, assoggettandole, al pari di quella pubblica, ai principi di imparzialità, oggettività, pluralismo, apertura alle differenti correnti di opinione, e quanti altri immaginabili, declinati oggi massicciamente negli artt. 4, 5 e 6 del Testo Unico dei Media Audiovisivi.

Questo tentativo è fallito, e i principi in esame sono rimasti come foglia di fico a coprire il fatto che l'impresa emittente, come la piattaforma social, agisce per scopo di profitto, e non potrà né vorrà mai emanciparsi dalla logica che questo comporta, e *in primis* dalla soggezione ai meccanismi pubblicitari.

Si può e si deve bensì garantire una maggiore indipendenza dei *mass media* privati da coloro che li finanziano, come richiede oggi il *Media Freedom Act* (e come richiedeva la legge sulla stampa approvata dal nostro Parlamento nel 1981!), ma l'unico strumento che abbiamo ancora a disposizione per assicurare informazione, educazione e intrattenimento *di qualità* è il servizio pubblico, tanto radiotelevisivo quanto in Rete. Così come la produzione di film documentari o *reel* che possano intrattenere e educare le giovani generazioni al riparo dalla dittatura del consumismo può essere assicurata soltanto dall'intervento finanziario dello Stato, ovviamente erogato secondo criteri pluralistici.

A maggior ragione l'indipendenza del servizio pubblico diventa il punto nodale, come riconosce lo stesso *Media Freedom Act*, superando per la prima volta la diffidenza che da sempre l'Unione europea mostra verso i servizi pubblici radiotelevisivi.

L'esempio della Commissione parlamentare bloccata dall'ostruzionismo di maggioranza sulla nomina del/la Presidente RAI dice tutto quello che la RAI stessa non dovrebbe essere, come il presidente Mattarella ha opportunamente ribadito il 14 aprile scorso.

Ed è chiaro, per rispondere al quinto quesito, che nella logica di un vero servizio pubblico è non solo ammissibile, ma indispensabile, che chi ricopre cariche istituzionali sia periodicamente sottoposto a confronti non solo con gli avversari politici, ma con una schiera di giornalisti preparati e agguerriti. Il contratto di servizio stipulato con la RAI dal Ministero competente dovrebbe sancirlo espressamente, come compito tipico e qualificante affidato alla società concessionaria nell'interesse della collettività.

GIULIO ENEA VIGEVANI

I Domanda

Parto da una domanda: ciò che è lecito offline deve essere lecito anche online? Oppure è necessario un diverso "statuto dell'informazione in rete", perché il discorso pubblico digitale è "più pericoloso", dominato da manipolazioni e falsità, anche per il fatto che chiunque – e non solo i professionisti – può generare contenuti?

Sinora, il principio del parallelismo tra analogico e digitale sembra essere preservato: sia negli Stati Uniti sia negli ordinamenti europei si è infatti respinta l'idea di una regolamentazione dei contenuti specifica per il cyberspazio, così come l'ipotesi di una responsabilità editoriale generalizzata dei *provider*, nella logica di evitare che il potere pubblico eserciti un controllo più incisivo sui contenuti digitali rispetto a quelli del mondo fisico, avvalendosi della *longa manus* dei fornitori di servizi.

Ciò è evidentemente coerente con la ratio dell'art. 21 Cost., che tutela la libertà di pensiero come libertà fondamentale dell'individuo "contro" il potere pubblico, percepito come un (potenziale) pericolo per una piena e libera circolazione delle idee e per un'adeguata informazione dell'opinione pubblica. La garanzia costituzionale si concentra dunque sul soggetto che esprime il pensiero, indipendentemente dal mezzo utilizzato, sia esso tradizionale o digitale.

In questa prospettiva, risulta problematico individuare limiti costituzionali riferiti direttamente ai media o alle piattaforme nella loro attività di informazione e diffusione del pensiero, poiché questi non sono, in senso proprio, soggetti che manifestano un pensiero, bensì soggetti che organizzano, mediano e talvolta controllano la diffusione del pensiero altrui. Più precisamente, i *player* privati che gestiscono le piattaforme social non svolgono un'attività di informazione in senso proprio – come accade per la stampa o per gli operatori editoriali – ma offrono infrastrutture di comunicazione e servizi di intermediazione algoritmica, fondati sulla selezione, gerarchizzazione e promozione di contenuti generati da terzi.

Appare dunque improprio sovrapporre la loro funzione a quella degli attori dell'informazione tradizionale: il loro potere non consiste tanto nel produrre contenuti,

quanto nel determinare le condizioni di accesso, visibilità e circolazione degli stessi nello spazio pubblico digitale.

Di conseguenza, il tema si sposta sui limiti e sulle responsabilità connessi alla loro attività di intermediazione. Interrogarsi sull'applicabilità alle piattaforme dei limiti previsti dall'art. 21 Cost. per l'azione statale significa, più precisamente, chiedersi se e in quale misura tali vincoli possano estendersi anche a soggetti privati che svolgono una funzione di fatto centrale nello spazio pubblico digitale. Tuttavia, occorre evitare assimilazioni improprie: le piattaforme non possono essere considerate "servizi pubblici" e, pertanto, non sono direttamente vincolate, nei medesimi termini, ai limiti costituzionali posti a tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei confronti del potere pubblico.

Ciò non esclude, tuttavia, che proprio in ragione di questa posizione "para-pubblica" assunta nello spazio comunicativo, emergano esigenze di regolazione volte a garantire condizioni di trasparenza e di equità. In particolare, appare sempre più centrale il tema della trasparenza delle regole di funzionamento delle piattaforme: gli utenti devono poter comprendere secondo quali criteri i contenuti vengono selezionati, moderati e resi visibili, nonché quali siano i meccanismi – spesso opachi – di raccomandazione algoritmica.

Ma, ancora, la trasparenza viene in rilievo per quanto concerne un ulteriore profilo, ossia la provenienza dei contenuti e il connesso tema dell'anonimato. Pur rappresentando, in alcuni contesti, uno strumento di tutela della libertà di espressione, l'anonimato si traduce generalmente in un fattore di deresponsabilizzazione e di compressione dei diritti altrui. Senza negarne in assoluto la legittimità, appare quindi necessario limitarne l'uso in modo proporzionato, prevedendo forme di identificabilità – quantomeno nei confronti delle autorità – che consentano di rendere effettiva la responsabilità per gli illeciti commessi online.

Sempre nell'ottica della trasparenza, pare ragionevole imporre alle piattaforme di accertare e indicare chi pubblica un contenuto (segnalando se si tratta di una persona fisica, una persona giuridica, un organo governativo, un programma automatico come un *bot* oppure un utente anonimo) e da dove provenga, permettendo così agli utenti di valutare più consapevolmente l'informazione, così come si potrebbe richiedere alle piattaforme di indicare e rendere intellegibili le fonti di finanziamento di coloro che veicolano informazioni.

Resta che appare necessario valorizzare anche nel contesto digitale i principi e gli istituti di garanzia tradizionalmente previsti dalla Costituzione per la stampa: la riserva di legge e di giurisdizione, il divieto di censure preventive, la disciplina garantista del sequestro. Parallelamente, occorre frenare quelle tendenze che, pur animate da finalità condivisibili, mirano a costruire un ordine normativo autonomo del digitale, con regole che finirebbero per derogare ai principi consolidati della nostra tradizione costituzionale.

In sintesi, piuttosto che implementare meccanismi che consentano un rapido controllo e una pronta rimozione dei contenuti, con l'inevitabile rischio le piattaforme diventino la *longa manus* di un'autorità pubblica che volesse vigilare il discorso pubblico, limitare le voci eterodosse e anticonformiste e dar vita a nuove forme di censura, ci si dovrebbe orientare verso l'imposizione di regole di pluralismo,

trasparenza e responsabilità ex post per chi immette contenuti illeciti, rivalutando in questo modo i principi "classici" che governano il rapporto autorità-libertà in materia di libertà di espressione.

II Domanda

La questione richiede di partire da un dato tanto semplice quanto spesso rimosso: le piattaforme social sono soggetti privati e, in quanto tali, si danno autonomamente regole interne – termini di servizio e linee guida – che disciplinano i contenuti e l'attività di moderazione. In questa prospettiva, l'oscuramento di messaggi o video trova una prima, elementare giustificazione nell'esercizio dell'autonomia privata.

Il problema è che questa premessa, pur corretta, non è più sufficiente. Le piattaforme non sono semplici "proprietari di spazi digitali", ma infrastrutture della comunicazione pubblica, che esercitano in regime oligopolistico un potere di fatto sulla visibilità dei contenuti. L'oscuramento non è quindi una scelta neutra di gestione interna, ma un atto che incide direttamente sul discorso pubblico.

In origine, la moderazione era uno strumento di governo delle comunità digitali; oggi è diventata una forma di regolazione privata dell'opinione pubblica, spesso esercitata in modo opaco e talvolta sotto la pressione – più o meno esplicita – dei poteri pubblici. Il rischio non è solo quello dell'arbitrio delle piattaforme, ma quello, ben più insidioso, di una convergenza tra potere pubblico e potere privato nella selezione dei contenuti: una sorta di "censura per delega", che aggira le garanzie costituzionali senza formalmente violarle.

Non a caso, alcune esperienze normative europee mostrano bene le ambiguità di questo approccio. Il modello tedesco del *NetzDG*, imponendo obblighi stringenti di rimozione rapida dei contenuti illeciti, ha di fatto incentivato forme di *over-removal*, trasferendo sulle piattaforme decisioni complesse in materia di libertà di espressione. Analogamente, la legislazione francese (si pensi alla *Loi Avia*, poi in larga parte censurata dal *Conseil constitutionnel*) ha evidenziato i rischi di una regolazione che, nel tentativo di contrastare i contenuti illeciti, finisce per comprimere in modo eccessivo il pluralismo e il dibattito pubblico.

In questo contesto si colloca il tentativo, più equilibrato, del diritto dell'Unione europea. Il *Digital Services Act* non legittima indiscriminatamente la rimozione dei contenuti, ma cerca di incanalare il potere delle piattaforme entro un quadro di garanzie: obblighi di trasparenza, motivazione delle decisioni, meccanismi di reclamo e – soprattutto – valutazione dei rischi sistemici. È il passaggio da una logica puramente privatistica a una regolazione "procedurale" del potere di moderazione.

Resta però un punto decisivo: le piattaforme non sono soggetti pubblici e non possono essere trattate come tali. Le loro decisioni – inclusa quella di oscurare contenuti – non sono direttamente soggette ai vincoli costituzionali propri dell'azione statale.

E tuttavia, proprio nei momenti più delicati per la vita democratica, come le campagne elettorali e referendarie, questa distinzione formale potrebbe porre alcune perplessità. L'oscuramento di contenuti politici, anche se adottato da un soggetto

privato, incide inevitabilmente sulla formazione dell'opinione pubblica. In questi casi, il problema non è tanto se la piattaforma "possa" intervenire, quanto come e a quali condizioni lo faccia.

La risposta, allora, non può essere né la deresponsabilizzazione delle piattaforme, né la loro assimilazione al potere pubblico. Piuttosto, occorre prevedere *standard* più elevati di trasparenza, proporzionalità e verificabilità, soprattutto quando sono in gioco contenuti politici. In mancanza di tali garanzie, il rischio è quello di affidare a soggetti privati – e a regole opache – una funzione che, in una democrazia costituzionale, dovrebbe restare sottoposta a limiti ben più stringenti.

III Domanda

La questione dell'effettività dei rimedi richiede di distinguere, anzitutto, tra strumenti interni alle piattaforme e strumenti esterni.

In primo luogo, occorre considerare i rimedi predisposti dalle piattaforme stesse. Esse si dotano di procedure interne – meccanismi di reclamo, revisione delle decisioni, sistemi di appello – finalizzate a limitare la discrezionalità nelle scelte di oscuramento dei contenuti. Si tratta di strumenti certamente rilevanti, perché rappresentano il primo livello di tutela per l'utente; tuttavia, la loro effettività resta inevitabilmente condizionata alla volontà e all'organizzazione del gestore, nonché al grado di trasparenza e imparzialità delle procedure adottate, tenuto conto che tali soggetti non sono assoggettati alle medesime garanzie proprie dell'azione pubblica.

In altri termini, si tratta di rimedi "endoprocedimentali" che, pur utili, difficilmente possono essere considerati pienamente effettivi: il decisore resta, in ultima istanza, lo stesso soggetto che ha adottato la decisione contestata. Il rischio è quello di una tutela solo apparente, più orientata alla legittimazione delle scelte della piattaforma che alla loro effettiva revisione.

Accanto a tali strumenti, assume crescente rilievo la tutela giurisdizionale. Oggi, anche alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, il ricorso al giudice ordinario o, in alcuni casi, ad autorità indipendenti, costituisce un rimedio relativamente rapido nei casi di rimozioni arbitrarie.

Tuttavia, anche questo profilo merita di essere meditato: la tutela giurisdizionale, pur essenziale, resta strutturalmente *ex post*, onerosa e non sempre tempestiva rispetto ai tempi della comunicazione digitale. Un contenuto rimosso durante una campagna elettorale, anche se successivamente reintegrato, ha spesso già esaurito la propria funzione nel dibattito pubblico. In questo senso, l'effettività del rimedio giurisdizionale rischia di essere più teorica che reale.

Quanto ai margini di intervento del legislatore, essi devono muoversi entro un equilibrio delicato. Da un lato, è possibile, e in parte già avvenuto, rafforzare gli obblighi di trasparenza, le garanzie procedurali e i meccanismi di ricorso, così da rendere controllabile e sindacabile l'esercizio del potere di moderazione.

In questa direzione, il legislatore può intervenire in modo utile soprattutto su quattro piani: (I) trasparenza – anche algoritmica – dei criteri di moderazione e

raccomandazione; (II) obblighi di motivazione delle decisioni di rimozione; (III) procedure di reclamo effettive, con tempi certi e garanzie minime di imparzialità; (IV) forme di controllo indipendente, anche attraverso *audit* esterni dei sistemi di moderazione.

Il rischio più insidioso non è tanto l'autonomia dei poteri privati, quanto la loro possibile convergenza con il potere pubblico: una cooperazione, specie attraverso strumenti di *soft law* o modelli di co-regolamentazione, può tradursi in una elusione delle garanzie costituzionali – riserva di legge, riserva di giurisdizione, divieto di censura preventiva – e in una compressione indiretta del pluralismo.

Il punto critico è proprio questo: il legislatore deve evitare che il rafforzamento dei poteri di intervento delle piattaforme si trasformi, di fatto, in una delega stabile di funzioni pubbliche di controllo del discorso. Il rischio non è solo l'arbitrio privato, ma una "censura a doppio livello", nella quale il potere pubblico orienta e il privato esegue.

In definitiva, l'effettività dei rimedi appare oggi in crescita ma ancora imperfetta: il legislatore può intervenire utilmente soprattutto sul piano procedurale e della trasparenza, mentre deve guardarsi dal trasformare tali strumenti in veicoli di controllo sostanziale del discorso pubblico.

In tale prospettiva, nel tentativo di contenere il nuovo potere che le piattaforme digitali eserciterebbero di fatto in sostituzione dello Stato, si tende talvolta a dimenticare che le insidie più gravi provengono proprio dal potere pubblico, o più precisamente dall'alleanza tra poteri pubblici e poteri privati.

La risposta più coerente con la tradizione costituzionale non consiste, pertanto, nella costruzione di un ordinamento autonomo del digitale, bensì nell'estensione degli strumenti classici di garanzia ai nuovi ambiti di esercizio del potere privato: obblighi di trasparenza (anche algoritmica), procedure effettive di contestazione e ricorso, tracciabilità degli interventi di moderazione e possibilità di sottoporre tali decisioni a un controllo giurisdizionale. Oltre ovviamente all'esigenza, tanto centrale quanto difficilmente realizzabile, di frammentare le dimensioni e limitare lo strapotere delle piattaforme, per restituire alla sfera pubblica un sufficiente grado di pluralismo esterno.

IV Domanda

È sempre meno convincente l'orientamento giurisprudenziale tracciato dalle Sezioni unite, penali e civili, rispettivamente nel 2015 e nel 2016, che estende le guarentigie costituzionali per la stampa (in particolare, quelle previste in tema di sequestro preventivo) alla sola informazione professionale *on line*.

Alle critiche sul piano teorico alla nozione evolutiva di "stampa" elaborata dalla Cassazione, che poggia su una distinzione – tra informazione "professionale" e non – che non trova alcun riferimento nell'art. 21 Cost., si aggiunge la sempre maggiore artificialità di questa distinzione, specie nel contesto digitale.

Oggi l'attività di informazione – nel senso sostanziale di raccolta, selezione e diffusione di notizie – è esercitata da una pluralità di attori, spesso al di fuori dei circuiti

professionali tradizionali. E proprio la vicenda Signorini-Corona lo dimostra con particolare evidenza.

Il Tribunale di Milano, in sede di reclamo, ha chiarito un punto che dovrebbe essere quasi ovvio ma che evidentemente non lo è: i limiti del diritto di cronaca e di critica sono gli stessi sia per i giornalisti professionisti sia per qualunque persona compia attività informativa. È un passaggio decisivo, perché sposta l'attenzione dalla qualifica soggettiva all'attività concretamente svolta.

Ma se questo è vero sul versante dei limiti, diventa difficile da sostenere il contrario sul versante delle garanzie. Non si vede, infatti, per quale ragione chi svolge attività informativa debba essere sottoposto ai medesimi limiti sostanziali (verità, continenza, interesse pubblico), senza però poter beneficiare delle stesse tutele.

Ed è proprio qui che il caso concreto mostra la fragilità dell'impostazione tradizionale. Il provvedimento di primo grado nel caso Signorini-Corona – che vietava in modo ampio e generico la diffusione di contenuti presenti e futuri – si avvicinava pericolosamente a una forma di inibitoria preventiva del discorso, tanto più problematica in assenza di un preciso perimetro dei contenuti illeciti. Non a caso, il giudice del reclamo è intervenuto con un approccio molto diverso: non la scure, ma il bisturi. Ha individuato puntualmente i contenuti illeciti e ha limitato solo rispetto a quelli il divieto di ulteriore diffusione, escludendo misure generali e preventive.

La lezione è piuttosto chiara: gli illeciti si sanzionano, non si prevengono in modo indiscriminato. E questo non vale solo per la stampa tradizionale, ma per qualunque forma di espressione riconducibile a un autore.

In questa prospettiva, il vero discrimine non dovrebbe essere la professionalità dell'informazione, ma l'individuabilità di un centro di responsabilità. Laddove sia possibile identificare un autore – o comunque un soggetto responsabile della diffusione di un contenuto – non vi sono ragioni convincenti per negare l'applicazione delle garanzie costituzionali tipiche della stampa, a partire dal divieto di sequestro preventivo e dalla riserva di giurisdizione.

Continuare a riservare tali garanzie alla sola informazione professionale rischia, al contrario, di produrre un effetto paradossale: restringere l'ambito di applicazione delle tutele proprio mentre si amplia quello dell'attività informativa.

Ciò non significa, evidentemente, equiparare ogni contenuto pubblicato sui social a un prodotto giornalistico. Significa però riconoscere che, quando si è in presenza di "scritti" – in senso ampio – riconducibili a un autore e idonei a incidere sul dibattito pubblico, le garanzie costituzionali non possono essere distribuite in base a una qualifica formale, ma devono seguire la funzione svolta.

Diversamente, il rischio è quello già emerso nel caso Corona: utilizzare strumenti tipici della repressione degli illeciti per introdurre, di fatto, forme di controllo preventivo del discorso. Un esito difficilmente compatibile con l'art. 21 Cost., indipendentemente dal fatto che a parlare sia un professionista all'interno di un periodico registrato o un utente con un canale social.

V Domanda

L'idea di un intervento legislativo che imponga ai titolari di cariche istituzionali di sottoporsi a confronti periodici nel contraddittorio con la stampa appare, a prima vista, perfettamente in linea con le esigenze di una democrazia aperta. E tuttavia, essa sembra riflettere una tendenza ormai piuttosto diffusa: quella di voler normare anche ciò che, per sua natura, dovrebbe restare affidato alla fisiologia del circuito politico e alla responsabilità pubblica.

In una democrazia rappresentativa, infatti, il confronto con l'informazione non è (e non dovrebbe essere) il prodotto di un obbligo giuridico, ma una componente essenziale della responsabilità politica. Chi esercita funzioni pubbliche risponde all'opinione pubblica e il contraddittorio con i giornalisti costituisce uno degli strumenti attraverso cui tale responsabilità si rende effettiva, anche in attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa.

Il punto è che, di fronte alla progressiva rarefazione di queste prassi, la reazione sembra essere sempre la stessa: trasformarle in obblighi giuridici. Salvo poi – ed è qui il paradosso – non essere in grado, o non avere la volontà, di attivare quei meccanismi di sanzione politica che già esistono e che dovrebbero costituire il primo presidio. Si rischia così di costruire l'ennesima norma simbolica, destinata a rimanere in larga misura inattuata o a produrre effetti meramente formali.

VI Domanda

Il tema è, evidentemente, di estrema complessità e non può essere affrontato seriamente senza competenze che vanno ben oltre il diritto costituzionale, coinvolgendo aspetti tecnologici, cognitivi e psicologici. Ridurlo alla sola questione della rimozione dei contenuti – come spesso avviene nel dibattito pubblico – significa mancare sostanzialmente il bersaglio.

Se si guarda soprattutto alla posizione dei soggetti più vulnerabili, e in particolare dei minori, emerge come il problema non sia tanto cosa viene pubblicato, ma come le piattaforme sono progettate per orientare l'attenzione, selezionare i contenuti e modellare i comportamenti. In questo senso, i sistemi basati su algoritmi e profilazione possono effettivamente determinare forme indirette ma sostanziali di compressione del pluralismo: non vietano opinioni, ma rendono strutturalmente più difficile incontrarle e soprattutto, possono incidere sui processi di formazione della personalità e delle credenze individuali.

In sintesi, i social media fondati su algoritmi e profilazione non realizzano una censura in senso tradizionale, ma possono produrre una forma di limitazione del pluralismo, incidendo in modo strutturale sulla formazione dell'opinione, soprattutto dei soggetti più fragili.

In questa prospettiva, le recenti decisioni di giurie statunitensi in New Mexico e California segnano un passaggio significativo: per la prima volta si è affermata una responsabilità delle piattaforme per il modo in cui il design dei servizi può indurre

dipendenza e incidere negativamente sullo sviluppo degli utenti più giovani. È un passaggio che avvicina, per certi versi, l'approccio statunitense a quello europeo, da tempo più attento alla dimensione sistemica del rischio.

In questa prospettiva, la regolazione dovrebbe intervenire soprattutto sul design delle piattaforme, sulla trasparenza effettiva degli algoritmi, sulla reale possibilità di sottrarsi alla profilazione, sulla previsione di audit indipendenti degli algoritmi.

Il diritto europeo già vieta la profilazione dei dati dei minori e impone misure specifiche di protezione. Tuttavia, il tema più generale della dipendenza da social imporrebbe una riflessione sulla tutela dello sviluppo emotivo e cognitivo della persona, sui limiti alla pubblicità comportamentale, sui meccanismi di design "addictive", sulle notifiche persuasive e più in generale sulla adeguatezza dei contenuti all'età che necessita di conoscenze che mi mancano.

RISPOSTE DEI PARTECIPANTI ALLA CALL APERTA

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI

I Domanda

Le piattaforme *social* sono qualificabili quali fornitori di servizi OTT (*Over The Top*), che svolgono funzioni di memorizzazione (*hosting*) dei contenuti forniti dagli utenti.

Tali contenuti, per il tramite delle piattaforme, vengono altresì diffusi e comunicati a una vasta platea di soggetti, e tale attività di diffusione e comunicazione chiama l'applicabilità, all'attività medesima, di diverse disposizioni costituzionali, tra cui quelle che presidiano, da un lato, la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), dall'altro quella di manifestare il proprio pensiero «con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione» (art. 21 Cost.).

Le richiamate disposizioni trovano certamente applicazione nei confronti dei contenuti creati dagli utenti, sia che gli stessi esprimano "semplici" manifestazioni del pensiero sia che abbiano natura e valenza informative: e ciò anche in ragione del fatto che la distinzione fra queste due modalità di espressione – proposta in dottrina, ma probabilmente non realmente giustificabile ai sensi della lettera dell'art. 21 (che autorizza invece una considerazione unitaria di esse, pur non ostando alla definizione di discipline legislative specifiche che tengano conto delle peculiarità dell'attività di informazione, specie se effettuata a mezzo dei *mass media*, prevedendo altresì, come è noto, una disciplina specifica per la stampa) – rispetto al contesto del *web* e delle piattaforme appare particolarmente fragile, considerato che, com'è stato condivisibilmente sottolineato, nelle arene del cyberspazio «ogni espressione pubblica tende a divenire informazione alla luce dell'enorme platea di destinatari potenzialmente

raggiungibili» [M. OROFINO, *Art. 21 Cost.: le ragioni per un intervento di manutenzione ordinaria*, in *MediaLaws*, 2/2019, 77 ss.].

Per impostare correttamente le coordinate basilari della risposta al quesito, appare utile sottolineare che la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire (in particolare, a partire dalla sentenza n. 59/1960) che la protezione offerta dall'art. 21 Cost. deve ritenersi estesa, oltre che ai contenuti originali creati e condivisi dagli utenti, anche a quelli che questi ultimi si limitino semplicemente a riportare e diffondere; rispetto a tale ultima ipotesi, la copertura costituzionale si estenderebbe peraltro anche ai contenuti falsi, laddove fosse riscontrabile una situazione di giustificabile ignoranza soggettiva in capo al diffusore di contenuti altrui [L. CALIFANO, *La libertà di manifestazione del pensiero… in rete; nuove frontiere di esercizio di un diritto antico. Fake news, hate speech e profili di responsabilità dei social network*, in *Federalismi.it*, 26/2021, 14], situazione tutt'altro che di difficile emersione rispetto a modalità di trasmissione e diffusione basate sullo *sharing* e sul *repost*.

Ciò premesso, si osserva che, com'è noto, negli ordinamenti continentali, compreso quello italiano, la libertà di manifestazione del pensiero, al pari di altri diritti e libertà fondamentali, non è mai stata concepita come insuscettibile di conoscere limiti e condizionamenti, risultando, pertanto, sottoponibile a operazioni di bilanciamento; a fronte del limite all'esercizio di tale libertà espresso del "buon costume", richiamato dal comma sesto dell'art. 21 Cost., se ne rinvengono altri, definiti "impliciti" (cfr., tra le altre, Corte Cost., sentenze nn. 19/1962; 25/1965; 87 e 100/1966; 199/1972; 15, 16 e 133/1973, 20/1974), costituiti dalle esigenze di tutela e salvaguardia di altri diritti, libertà e valori protetti dalla Carta e il cui esercizio risulti «oggettivamente incompatibile» con una delle estrinsecazioni materiali della manifestazione del pensiero [A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 99].

Quanto al "lato passivo" di tale libertà – non testualmente declinato dall'art. 21 Cost., ma riconosciuto tanto in dottrina [tra gli altri, L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in ID. (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, 1979, 4 ss.] quanto in alcune pronunce del Giudice costituzionale – al medesimo risulterebbe riconducibile il diritto dei singoli (cittadini) «ad essere informati» (in tal senso v., tra le altre, le sentenze nn. 202/1976, 148/1981, 826/1988, 348/1990 e 112/1993), che tuttavia non assumerebbe, nonostante siano state avanzate proposte in tal senso, consistenza di diritto soggettivo perfetto [per la tesi affermativa v. N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati*, in *Dir. Radiodiffusione*, 1978, 1 ss.; *contra* P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1974, 437, il quale ha sottolineato, escludendo così la qualificabilità di una situazione giuridica soggettiva perfetta con riguardo a tale diritto, la sua non azionabilità in sede giurisdizionale], risultando piuttosto quale bene/valore suscettibile di fondare discipline legislative limitative/conformative dell'attività di quei soggetti che siano in grado di condizionare l'opinione pubblica, la quale dovrebbe invece «svilupparsi attraverso la pari

concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale» (sentenza n. 112/1993, punto 7 *Cons. in Dir.*).

All'esigenza ora richiamata si lega quella concernente la promozione e la garanzia del pluralismo, sia interno che esterno, che richiede la configurazione di «*un certo assetto dei mezzi*» [L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 19] in riferimento in particolare alle comunicazioni radiotelevisive e più in generale ai *mass media*, in relazione ai quali, non a caso, sono state nel tempo sviluppate discipline legislative volte a garantire la diffusione di informazioni corrette e veritiere e a tutelare altri beni e interessi, tra cui, da ultimo, un particolare rilievo assumono le disposizioni della Direttiva 2018/1808/UE, che ha modificato la Direttiva 2010/13/CE sui fornitori di servizi media audiovisivi (c.d. "Direttiva SMAV").

Al cuore di tali discipline si colloca il concetto di «responsabilità editoriale», inteso quale «esercizio di un controllo effettivo sia sulla selezione dei programmi sia sulla loro organizzazione in un palinsesto cronologico, nel caso delle radiodiffusioni televisive, o in un catalogo, nel caso dei servizi di media audiovisivi a richiesta» (così la Direttiva 2010/13/CE, all'art. 1, lett. c, nel testo modificato nel 2018); ai sensi della riportata definizione, la responsabilità si lega alla possibilità di esercitare un controllo effettivo sui contenuti e sulla loro diffusione, e sono proprio tali elementi a consentire la messa a punto di discipline legislative atte a garantire il "nucleo minimo" del diritto dei singoli (cittadini) a essere informati, costituito «dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti» e «dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata», secondo quanto affermato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 112/1993 in riferimento al mezzo radiotelevisivo (cfr. 7 *Cons.* in *Dir.*).

Proprio la particolare difficoltà di configurare – in riferimento ai contenuti circolanti sui *social network*, in ragione delle caratteristiche di funzionamento di tali servizi – una responsabilità analoga a quella editoriale ora descritta, rende decisamente problematica la possibilità di sostenere l'esistenza di un diritto all'informazione degli utenti dei servizi medesimi; infatti, programmazione, controllo e responsabilità costituiscono canoni che, chiari e presenti con riferimento agli SMAV, risultano difficilmente riferibili alle comunicazioni e alle informazioni circolanti sulle piattaforme (e ai fornitori/gestori delle medesime), le quali peraltro sono nate e si sono sviluppate storicamente sotto l'egida di discipline (a partire da quelle elaborate nell'ordinamento statunitense) volte a negare la responsabilità degli *hosting providers* per i contenuti diffusi dagli utenti (salvo che al ricorrere di condizioni ben definite) e a prevedere l'esclusione di un obbligo generale di sorveglianza (in questo senso, si v. la sezione 230 del *Communication Decency Act* statunitense del 1997 ma altresì le disposizioni della Direttiva e-commerce (Direttiva 2000/31/CE, artt. 14-15, e quelle, sostanzialmente corrispondenti, del Regolamento 2022/2065/UE, c.d. *Digital Services Act*).

Comunicazioni e informazioni circolano, su tali piattaforme, con «modalità sconfinate» [G. VASINO, *Censura "private" e contrasto all'hate speech nell'era delle Internet Platforms*, in *Federalismi.it*, 4/2023, 132, che in tema richiama V.E. VOLOKH, *Cheap Speech and What It Will Do*, in *The Yale Law Journal*, vol. 104, no. 7, 1995,

1833] e tendenzialmente disintermediate, e dunque senza che, nella maggior parte dei casi, vi sia un controllo effettivo del fornitore del servizio sulla veridicità e sulla qualità delle informazioni; tale aspetto è stato ben messo in luce dal Giudice costituzionale (da ultimo nella recente sentenza n. 44/2025), laddove ha sottolineato come la Rete abbia, tra le altre cose, «permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle» (12.3.3 *Cons.* in *Dir.*), aggiungendo tuttavia che «la ricordata ricchezza di informazioni e di punti di vista alternativi, anche di quelli particolarmente eterodossi rispetto alle idee maggioritarie e critici nei confronti dell'establishment, cui ha accesso l'utente, grazie a internet, si accompagna a una crisi di qualità dell'informazione. È noto, infatti, che, soprattutto in assenza dei controlli editoriali che caratterizzano l'operato dei media tradizionali, sulla rete si diffondono informazioni false, discorsi d'odio, affermazioni non verificate e opinioni polarizzate» (12.3.4 *Cons.* in *Dir.*).

Pur a fronte delle richiamate difficoltà a definire profili di responsabilità (con caratteristiche e contenuti analoghi a quelli della responsabilità "editoriale" riferibile alla stampa e agli SMAV) nei confronti dei fornitori di servizi di piattaforme *social*, e specularmente a delineare situazioni giuridiche soggettive degli utenti a ricevere "informazioni di qualità" (ovvero vere, corrette, ecc.), resta in ogni caso fermo che la definizione di discipline normative condizionanti l'attività dei fornitori medesimi può essere ritenuta senz'altro configurabile, quantomeno sul piano teorico: l'art. 21 Cost. non osta, come detto, alla definizione di discipline siffatte, né parimenti a ciò osta l'art. 41 Cost., che pure fornisce copertura all'attività economica svolta dai fornitori dei servizi (ponendo, però, alcuni ben noti limiti esterni allo svolgimento della stessa, tra cui quelli di non arrecare pregiudizio all'utilità sociale, alla salute e alla dignità umana).

Nondimeno, deve sempre tenersi in considerazione la rilevanza dei diritti e delle libertà (di fornitori di servizi e utenti degli stessi) che vengono in rilievo sul lato "attivo", e i rischi connessi a ogni possibile compressione degli stessi, specie per quanto attiene alla libertà di manifestare il pensiero e al pericolo legato all'emergere di forme di censura (di natura pubblica o privata), di talché la concreta "messa a terra" di discipline limitative risulta molto complessa.

Rispetto a tale ultimo profilo, le questioni davvero cruciali sembrano riconducibili a due profili: da un lato, la chiara e puntuale individuazione dei beni/valori (costituzionali) da salvaguardare tramite le discipline legislative limitative della circolazione dei contenuti, dall'altro, la definizione dei mezzi per raggiungere concretamente tali obiettivi, mezzi che devono naturalmente risultare proporzionati e ragionevoli.

II Domanda

Considerata la suscettibilità della circolazione di determinate tipologie di contenuti a mettere a rischio taluni beni, diritti e valori costituzionali (alcuni anche qualificati espressamente come fondamentali, come quello alla salute), è difficile negare che un'impostazione regolatoria pubblica basata sull'idea di una difesa ad oltranza e

limitless del *free speech* e sulla fiducia del potere "auto-regolativo" del *free marketplace of ideas*, allo stato attuale, dovrebbe essere scartata.

Il *free marketplace of ideas*, in realtà, non ha mai funzionato (né in Europa, né nel luogo in cui è stato "concepito", ossia gli Stati Uniti d'America) secondo le modalità in cui era stato originariamente concepito: la "mano invisibile", già scarsamente operativa in mercati "tradizionali", appare disporre di spazi di manovra ancora minori rispetto alla circolazione dei contenuti *online*, considerate le modalità di circolazione dei contenuti stessi (regolate da processi algoritmici e fondate sulla profilazione e, non di rado, sul *micro-targeting*), nonché il fatto che le idee sono "prodotti" del tutto particolari [J. STIGLITZ, *La strada per la libertà. L'economia e la società giusta*, ed. it., Torino, 2024, 24].

Di qui la necessità della messa a punto di discipline regolatorie, non solo a tutela di diritti e libertà riferibili a sfere giuridico-economiche individuali e specifiche, ma anche a garanzia di valori e interessi di natura superindividuale, come ad esempio la difesa dello spazio pubblico di discussione da contaminazioni, quali la diffusione incontrollata di *fake news* e la messa a punto di strategie di disinformazione, che di fatto impediscono, in ragione degli effetti di radicalizzazione delle posizioni che innescano, lo sviluppo di un vero dibattito.

Se rispetto a simili considerazioni le obiezioni prospettabili – e volte a sostenere un approccio che affermi una scarsa o nulla "presenza regolatoria" dei poteri pubblici – paiono quantitativamente trascurabili e deboli nel loro contenuto, ben maggiori difficoltà e obiezioni si trova a dover fronteggiare chiunque intenda procedere a una individuazione delle modalità concrete per la definizione delle attività di moderazione dei contenuti.

Sul piano teorico, e in assenza di discipline legislative specifiche, la scelta di limitare la circolazione di uno specifico contenuto è questione che afferirebbe al piano interprivatistico, e dunque alla formazione e all'esecuzione di un rapporto contrattuale, regolato dallo specifico accordo e dalle condizioni generali di erogazione e fruizione del servizio.

Le piattaforme *social* prevedono (tutte) condizioni sostanzialmente analoghe, le quali pongono in capo agli utenti dei servizi specifici obblighi di condotta; tuttavia, è ormai da tempo opinione piuttosto condivisa che la fruizione dei servizi di piattaforme *social* – stante l'impatto che tale fruizione può avere su diritti, libertà, interessi rilevanti per gli ordinamenti (peraltro, anche in una scala sovranazionale) – non possa essere confinata al piano dei rapporti interprivatistici, imponendo, al contrario, la definizione di un quadro regolatorio di matrice normativo-amministrativa, considerata la natura di spazio pubblico (o pubblico "foro") che molti di essi vengono ad assumere – e che li rende spazi non qualificabili semplicemente come "luoghi privati" – tenendo conto altresì dei rilevanti fallimenti di mercato ai quali un *marketplace of ideas* privo di regole di matrice pubblicistica chiaramente si espone, come la realtà empirica e fattuale dimostra.

La "copertura normativa" di un'attività di moderazione dei contenuti è certo elemento suscettibile di fornire agli utenti (ma invero anche ad altri soggetti interessati

alle modalità di circolazione dei contenuti) maggiori garanzie rispetto a un regime "squisitamente privatistico", e ciò anche in considerazione del fatto che la sola disciplina contrattuale, che non di rado trova il proprio nucleo centrale in condizioni e clausole predisposte unilateralmente dai fornitori del servizio e poco o per nulla modificabili dagli utenti, assegna al fornitore del servizio una discrezionalità amplissima, quasi illimitata (e perciò scarsamente controllabile, anche da un'Autorità giurisdizionale), oltre al fatto che un regime regolatorio pubblico può prevedere (come normalmente prevede) anche la presenza e l'intervento di Autorità pubbliche (amministrative o giudiziarie) con compiti di controllo, vigilanza e sanzionatori.

L'intervento regolatorio pubblico verrebbe così a ridurre i rischi (da più parti paventati) del sorgere di fenomeni di censura privata, suscettibili non solo di limitare diritti e libertà fondamentali (per il conseguimento di obiettivi non sempre leggibili e trasparenti), ma anche di distorcere il fisiologico e corretto funzionamento del dibattito pubblico – in ipotesi anche conformandolo e indirizzandolo verso mete e obiettivi predefiniti – tramite il ricorso alle ben note tecniche di profilazione e di *micro-targeting*, che si basano su processi algoritmici caratterizzati da opacità e che incidono sul modo in cui vengono definiti i *feeds* degli utenti dei *social network* e conseguentemente su come gli utenti medesimi reperiscono le informazioni e formano il proprio pensiero e le proprie opinioni.

Rispetto, però, a beni (diritti, valori e libertà) dal contenuto non sempre agevolmente inquadrabile, il rischio concreto è che, a fronte di un intervento regolatorio, alla censura privata si sostituisca una censura pubblica, con l'eventuale attribuzione di una "delega censoria" agli operatori privati da parte dei titolari delle relative potestà; ciò vale, in particolare, rispetto alle discipline rivolte a contrastare fenomeni quali la diffusione di *fake news*, la definizione di strategie di disinformazione o il proliferare di discorsi d'odio, che si riferiscono (tutti) ad attività di manifestazione del pensiero (per quanto false, ingannatorie, odiose). Al rischio del configurarsi di un dibattito pubblico minato nelle fondamenta dal formarsi di camere dell'eco o *information cocoons* [C. SUNSTEIN, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, *passim*] e dalla impossibilità di individuare un nucleo (anche minimo) di verità oggettive sul quale avviare discussioni e confronti, subentra dunque quello concernente il silenziamento di legittime opinioni e, con esso, quello concernente la sostituzione di specifiche "narrazioni" al libero confronto delle idee.

Nonostante i rischi appena paventati (tutt'altro che irrealistici), discipline normative concernenti il tema della moderazione dei contenuti sono state recentemente adottate, in particolare nel contesto europeo: tra gli atti legislativi più rilevanti, in materia, si annoverano senz'altro la già menzionata Direttiva 2018/1808/UE, che ha modificato la Direttiva 2010/13/CE, e il Regolamento *Digital Services Act* (Regolamento 2022/2065/UE).

La Direttiva 2018/1808/UE (attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208, che ha definito il nuovo Testo Unico dei Servizi Media Audiovisivi) ha disciplinato per la prima volta l'attività delle piattaforme di condivisione video, ponendo una serie di obblighi in capo ai fornitori di tale tipologia di servizi.

Il *Digital Services Act*, invece, pone alcuni obblighi in capo ai fornitori di servizi di memorizzazione di informazioni (tra cui i motori di ricerca e le piattaforme online), nonché obblighi aggiuntivi specifici per le *Very Large Online Platforms* (VLOPS) e per i motori di ricerca di dimensioni molto grandi.

In qualche modo a metà strada tra le due discipline si collocano le disposizioni del Regolamento 2024/1083 (*European Media Freedom Act*), il quale, *inter alia*, detta previsioni (v. in particolare la *Sezione 4*) volte a tutelare i fornitori di SMAV che utilizzano i servizi forniti dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi (designate ai sensi del *Digital Services Act*) dai provvedimenti recanti sospensioni o limitazioni ingiustificate della visibilità dei contenuti adottati dalle piattaforme medesime.

Quanto al *Digital Services Act*, tra gli obblighi che esso pone in capo alle VLOPS e ai motori di ricerca di dimensioni molto grandi assumono particolare rilievo, ai fini delle considerazioni che qui si svolgono, quelli concernenti la mappatura dei rischi sistemici connessi alla progettazione o alla fornitura/fruizione dei servizi offerti dalle piattaforme (o dai motori di ricerca): tra i rischi sistemici, indicati in particolare dall'art. 34 del Regolamento, emergono specificamente quelli legati alla diffusione di contenuti illegali e quelli concernenti la salvaguardia di taluni diritti fondamentali (alla dignità umana, al rispetto della vita privata e familiare, alla tutela dei dati personali, alla libertà di espressione e informazione, alla non discriminazione e alla tutela dei minori e dei consumatori).

L'art. 34 del DSA non menziona puntualmente la disinformazione, che viene richiamata quale fonte di possibili rischi per taluni diritti, libertà e valori solo in alcuni *Considerando* del Regolamento; è però vero che i fenomeni legati alla diffusione di *fake news* e di strategie disinformative ben potrebbero essere valutati quali rischi sistemici riferiti «alla libertà di espressione e informazione», nella logica della esigenza di costruire e garantire uno spazio pubblico di discussione che non risulti impropriamente "contaminato"; il che porrebbe in capo a piattaforme e motori di ricerca l'obbligo non solo di effettuare valutazioni specifiche riferite a tali rischi, ma anche di adottare misure adeguate atte a prevenirli.

In questa chiave di lettura, le disposizioni del *Digital Services Act* costituiscono un sicuro passo in avanti rispetto ai precedenti tentativi regolatori del fenomeno della disinformazione, costituiti da quelle forme di co-regolamentazione che hanno assunto la forma del Codice di buone pratiche sulla disinformazione del 2018 e del Codice di buone pratiche del 2022 [in tema, tra gli altri, O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia. Opportunità e rischi di disinformazione e discriminazione*, Milano, 2024, 52 ss.].
Un passo, tuttavia, non esente da rischi.

III Domanda

Il *Digital Services Act* prevede una serie di garanzie e presidi per i fruitori di servizi di piattaforme *online*, compresi ovviamente i *social network*, rispetto alla moderazione dei contenuti e al possibile oscuramento degli stessi.

Si tratta, in effetti, di un insieme di garanzie (e di correlativi obblighi, per i fornitori di servizi) piuttosto articolato.

Viene in rilievo, in primo luogo, l'obbligo per i fornitori dei servizi (ulteriormente rafforzato rispetto a utenti minorenni) di includere talune informazioni nelle condizioni generali di fornitura e fruizione del servizio e di segnalare agli utenti qualsiasi modifica significativa apportata alle predette condizioni (art. 14).

Seguono poi l'obbligo di redigere periodicamente relazioni chiare e facilmente comprensibili sulle attività di moderazione dei contenuti svolte durante il periodo di riferimento (art. 15) e quello di fornire «*a tutti i destinatari del servizio interessati una motivazione chiara e specifica per le seguenti restrizioni imposte a motivo del fatto che le informazioni fornite dal destinatario del servizio costituiscono contenuti illegali o sono incompatibili con le proprie condizioni generali*» (art. 17).

I fornitori dei servizi di piattaforme *online* devono inoltre predisporre sistemi di gestione dei reclami interni facilmente accessibili per gli utenti rispetto a decisioni assunte a seguito di segnalazioni ovvero che riguardino (rispetto a contenuti potenzialmente illegali o incompatibili con le condizioni generali di utilizzo del relativo servizio) la rimozione di informazioni, la limitazione della loro visibilità o la disabilitazione dell'accesso, la sospensione o la cessazione della prestazione del servizio o dell'*account* ovvero della capacità di monetizzare le informazioni, da parte degli utenti (art. 20).

Sempre l'art. 20 indica e prescrive una serie di caratteristiche che ciascun sistema di gestione dei reclami deve possedere e che si riferiscono alla sua accessibilità, da parte degli utenti (in questo senso deve essere letta anche la previsione della gratuità dell'accesso e della possibilità di presentare il reclamo in via elettronica), nonché al carattere «*tempestivo, non discriminatorio, diligente e non arbitrario*» dei processi di gestione dei reclami, rafforzato dalla previsione secondo la quale le decisioni dei reclami devono essere motivate; previsione, quest'ultima, che risulta particolarmente rilevante, in quanto strumentale a fornire ai destinatari di provvedimenti di *content moderation* elementi utili a comprendere le ragioni alla base della decisione e a preparare eventuali reazioni alla stessa.

Rispetto a tale ultimo profilo, e nell'ottica della garanzia dell'effettività dei possibili rimedi, agli utenti deve essere in ogni caso garantito l'accesso, oltre alla tutela giurisdizionale, a forme di risoluzione extragiudiziale delle controversie, notoriamente più snelle e meno dispendiose di quelle giurisdizionali (art. 21).

Si tratta, nel complesso, di un reticolo di garanzie e presidi ben strutturato e senz'altro idoneo, almeno potenzialmente, a offrire garanzie adeguate agli utenti, anche se non ci si può esimere dal rilevare che alcune disposizioni concernenti i sistemi di gestione dei reclami risultano alquanto generiche (e in ragione di ciò suscettibili di attribuire un'ampia discrezionalità ai fornitori dei servizi), e che non si rinvengono appositi strumenti di garanzia circa l'indipendenza (non richiesta dal Regolamento) dei componenti gli organi preposti a valutare i reclami.

VI Domanda

La risposta al primo quesito ritengo che debba essere affermativa.

È difficilmente contestabile che, come già osservato, il modo in cui vengono definiti i *feeds* degli utenti dei *social network* incida in misura rilevante su come detti utenti reperiscono le informazioni e formano il proprio pensiero e le proprie opinioni: si è in precedenza accennato al fatto che le modalità di definizione dei *feeds* basate su processi algoritmici volti a proporre agli utenti contenuti che risultino nella misura massima possibile compatibili con le preferenze da questi espresse, o comunque inferiti dai fornitori di servizi mediante analisi dei contenuti mostrati o seguiti, possono ridurre la capacità critica degli utenti stessi e la loro disponibilità al confronto e alla ricerca effettiva della verità.

Rispetto a questo quadro, ritengo che operare, da un lato, sull'alfabetizzazione degli utenti, dall'altro, sulla trasparenza dei processi algoritmici (la cui opacità, che fa dei medesimi delle vere e proprie *black boxes*, costituisce indubbiamente una delle diverse asimmetrie informative che impediscono al *free marketplace of ideas* di funzionare correttamente) e del funzionamento dei sistemi di I.A. (rispetto ai quali misure importanti sono state definite nell'ambito del Regolamento 2024/1689/UE, c.d. A.I. ACT), non sia sufficiente, come del resto si è dimostrata insufficiente e inidonea una normativa basata quasi esclusivamente sul "consenso" (come quella di cui al Regolamento 2016/67/UE, c.d. "GDPR") a garantire il controllo degli individui sulla circolazione dei propri dati (e degli usi che degli stessi possono fare gli operatori della Rete).

Occorrerebbe, pertanto, orientarsi a definire una regolazione pubblica che abbia a oggetto non tanto i contenuti condivisi dagli utenti sui *social network*, ma appunto il modo in cui i medesimi vengono organizzati e indirizzati agli utenti stessi di tali servizi.

Una regolazione che intervenga sui descritti meccanismi di definizione dei *feeds*, evitando che tale definizione avvenga esclusivamente o principalmente sulla base delle preferenze e dei gusti degli utenti e prediligendo modalità diverse, potrebbe contribuire a innalzare la qualità delle informazioni e delle comunicazioni o quantomeno a migliorare le modalità con le quali si costruiscono il discorso e il dibattito pubblico.

Risultano, invece, assai più insidiose le proposte concernenti modalità di affermazione di "verità" nel contesto della Rete e di moderazione dei contenuti proposti dagli utenti, perché troppo esposte al rischio di censura (privata o pubblica). Rispetto a tale profilo, ritengo che siano piuttosto da valorizzare (ulteriormente, rispetto a quanto già fatto dalla legislazione europea) i meccanismi volti a realizzare forme di *fact checking* e di contrasto alle *fake news*, legittimando il ricorso allo strumento dell'oscuramento dei contenuti nei soli casi di attività di disinformazione e diffusione di *fake news* che appaiano particolarmente evidenti o suscettibili di mettere a rischio di un "*clear e present danger*" diritti fondamentali (come quello alla salute).

FLAVIANA CERQUOZZI

I Domanda

Nel precedente Forum ho avuto modo di evidenziare come la libertà di manifestazione del pensiero, declinata nello spazio digitale, si intersechi indirettamente con il conflitto geopolitico, rivelandosi un osservatorio privilegiato per esaminare il difficile equilibrio tra autorità e libertà in un'epoca di crescenti conflitti.

Il presente contributo si colloca su un piano diverso di indagine: l'occasione consente di mettere a fuoco il profilo inerente alla libertà *di informarsi* e di *informare*, cui specularmente corrisponde il diritto di *essere informato* ed il *diritto di comunicare agli altri le proprie informazioni*. Dunque, da una parte, "il limite consentito" alla libertà di manifestazione del pensiero, funzionale a garantire un'informazione "corretta" e pluralistica, dall'altro, uno spazio da preservare, quale condizione essenziale del *confronto* democratico.

Ab ovo, è l'etimologia a rivelare come il connubio tra il diritto all'informazione e la formazione della persona sia costitutivo della democrazia: il termine latino *informatio(-nis)* significa letteralmente *"rappresentazione, concetto",* composto dal suffisso *"in" (dentro)* ed il verbo *"formare" (plasmare),* quasi a voler rendere visibile l'idea che il contenuto dell'informazione non si limiti ad essere trasmesso, ma incida sulla strutturazione del pensiero, contribuendo a modellare la coscienza individuale e, al contempo, l'orizzonte condiviso dello spazio pubblico democratico. Dunque, la libertà di manifestazione del pensiero si esplica in due dimensioni: una, prettamente individuale e, l'altra, che assume una *funzione pubblicistica,* volta alla predisposizione delle condizioni che consentano la formazione della libertà di pensiero, la quale si realizza soltanto se liberamente formata attraverso il confronto di idee.

Curioso, poi, che il termine "informatica" abbia la stessa radice. Da "*in-form-atica*", intesa come "*ciò che dà forma in modo automatico*", se messa in relazione all'informazione, sembra sottolineare il passaggio da una dimensione umana e relazionale alla formazione del pensiero, a quella tecnologicamente mediata e potenzialmente automatizzata della sua elaborazione e diffusione.

Con riferimento al primo quesito, ossia a quali siano i limiti posti dalla Costituzione nei confronti dell'attività di informazione e diffusione del pensiero esercitata dai *player* privati che gestiscono piattaforme social, va preliminarmente ricordato che, nel Costituzionalismo, nessuna libertà è assoluta. Tuttavia, i limiti sono giustificati soltanto quando servono a proteggere altri beni di pari rango: dignità della persona, ordine pubblico, sicurezza, tutela contro la disinformazione o l'incitamento all'odio. In questo senso, il limite non è "*contro*" la democrazia, ma ne è "*al servizio*". Del resto, è il passaggio dal costituzionalismo *liberale* al costituzionalismo *pluralista* a segnare il superamento di una concezione meramente negativa delle libertà, imponendo un loro bilanciamento con altri diritti fondamentali ed interessi costituzionalmente

rilevanti, in vista della salvaguardia delle condizioni sostanziali del confronto democratico.

Non è dunque posta in discussione la possibilità di limitare la manifestazione del pensiero quando incontra il diritto di informare ed essere informati; piuttosto, occorre interrogarsi sulle condizioni che la Costituzione pone affinché tali limiti possano ritenersi legittimi. Distinguiamo i limiti espressi, tra i quali spicca, nell'ordinamento italiano, il riferimento al *buon costume* di cui all'art. 21 Cost., e i limiti impliciti, desumibili dal necessario coordinamento con altri diritti fondamentali, quali la dignità della persona, l'onore e la reputazione, la riservatezza e la tutela dei minori. Nello specifico, la Corte costituzionale italiana ha elaborato una serie di criteri volti a qualificare il *diritto all'informazione*: a) pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta il vincolo per il legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire il massimo numero possibile di voci diverse (con riferimento all'accesso al sistema radiotelevisivo) in modo tale che il cittadino sia posto in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presente diversi punti di vista; b) obiettività e imparzialità dei dati forniti; c) completezza, correttezza e continuità dell'attività di informazione; d) rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori [G. NICASTRO, *Libertà di manifestazione del pensiero e tutela della personalità nella giurisprudenza costituzionale,* Centro Studi della Corte Costituzionale, maggio 2015; *ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 112/1993, richiamata dalle sentenze 155/2002 e 206/2019].

Se si volesse tracciare un minimo comune denominatore nei principali ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, *in primis* con riferimento alla possibilità di porre dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero e, *in secundis,* con riferimento al *diritto all'informazione*, il quadro risulterebbe quello che segue. Con riferimento ai limiti, esso potrebbe essere individuato non tanto nel contenuto specifico delle restrizioni - variabile in relazione ai diversi contesti nazionali - quanto, piuttosto, nelle condizioni di legittimità cui esse sono sottoposte. Emerge con chiarezza una convergenza lungo tre direttrici fondamentali: la previsione legislativa del limite quale espressione del principio democratico; il necessario bilanciamento con altri diritti fondamentali secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità; e la sottoposizione ad un controllo giurisdizionale indipendente, quale garanzia contro compressioni arbitrarie.

La riserva di legge presidia la libertà di manifestazione del pensiero, come il guscio protegge il gheriglio, e la troviamo, similmente all'art. 21 Cost., all'articolo 5 della Legge Fondamentale tedesca, all'articolo 20 della Costituzione Spagnola, nella tradizione costituzionale francese la tutela discende ancora oggi dall'art. 11 della Dichiarazione del 1789, richiamata nel blocco di costituzionalità, etc. Financo nell'ordinamento dell'UE la declinazione della libertà di espressione, sancita all'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, trova la sua completezza nell'art. 52, il quale, nel disciplinare la portata dei diritti garantiti, riconduce ogni eventuale limitazione al rispetto del principio di legalità, imponendo che essa sia prevista dalla legge, rispetti il contenuto essenziale del diritto e risponda a finalità di interesse generale o alla tutela dei diritti altrui. Certo, il bilanciamento con gli altri diritti

è un bilanciamento più libero, in quanto, come noto, non sussiste a livello europeo una graduazione assiologico-sostanziale tra i diritti [G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma- Bari, 2013], ma non si può negare che, anche con riferimento alla suddetta Carta, la necessità che eventuali limitazioni siano previamente stabilite *ex lege* costituisca un requisito imprescindibile, consustanziale alla stessa garanzia del diritto. Esplicito è, inoltre, il riconoscimento del diritto dei *media* ed *il diritto al pluralismo* (all'art. 11, co. 2).

Nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri è, invece, più difficile trovare un minimo comune denominatore della tutela del diritto all'informazione nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Tale diritto, talvolta viene ricondotto alla libertà di espressione (Francia, Italia), mentre in altri casi riceve un riconoscimento espresso e relativamente autonomo (Spagna, Germania). Comune è inoltre il riconoscimento del pluralismo informativo – sia esterno, come *molteplicità delle fonti*, sia interno, come *apertura al confronto* tra opinioni divergenti – configurandosi come valore trasversale e condizione essenziale per il corretto funzionamento del processo democratico.

Nel quadro così delineato, certamente i gestori delle piattaforme digitali non possono considerarsi sottratti a tali coordinate: a venire in luce non è la mera libertà di *esercizio* di manifestazione del pensiero in sé considerata, ma la sua capacità di *diffusione*, intesa come effetto moltiplicatore delle piattaforme e, al contempo, la capacità di queste ultime di "moderarne la diffusione". Se, in una prospettiva storica, è stato proprio l'effetto moltiplicatore dei media a giustificare l'emersione di discipline volte alla salvaguardia del pluralismo informativo - ora attraverso strumenti di sostegno, ora mediante interventi inibitori funzionali a prevenire concentrazioni di potere idonee ad alterare i processi di formazione dell'opinione pubblica - l'attuale contesto impone di misurarsi con la centralità assunta dalle piattaforme quali infrastrutture della comunicazione. Ne discende che l'attività di moderazione da esse esercitata si atteggia a funzione di natura para-pubblicistica, la quale tuttavia non risulta integralmente assoggettata ai vincoli e alle garanzie tipiche del diritto pubblico, ponendo così un problema di trasposizione delle categorie tradizionali del Costituzionalismo nello spazio digitale.

Sorgono rilevanti criticità. È qui che il "re" va smascherato: l'idea di una neutralità dello spazio digitale deve essere problematizzata, sino a essere in parte decostruita, in quanto lo spazio digitale non può essere qualificato come uno spazio democratico auto-regolato. Se è vero che «Internet è il più grande spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto» [S. RODOTÀ, *Una Costituzione per internet*, in *Politeia*, XXII, 82/2026, 177 ss.], non può tuttavia trascurarsi come tale spazio sia in realtà strutturalmente mediato e governato da attori privati globali, le c.d. *Big Tech*. Lapalissiano sottolineare l'elevato potere delle piattaforme «sia per la loro posizione sul mercato, che le fa assimilare agli oligopolisti, sia per la loro attività nel mondo della comunicazione, che le fa assimilare a veri e propri Stati» [G. ALPA, *Sul potere contrattuale delle piattaforme digitali*, in *Contratto e Impresa*, 3/2022, 727]. In riferimento a ciò, una chiave di lettura particolarmente significativa nella letteratura sul

capitalismo digitale è il governo del capitalismo della sorveglianza, che non si limita a descrivere un modello economico [S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London, 2019], ma ha evidenziato come le piattaforme tendano ad estrarre e governare i dati comportamentali degli utenti, configurandosi come nuovi centri di accumulazione ed esercizio del potere. Vi è un problema strutturale a monte: le piattaforme sono concentrazioni di potere di natura privatistica, quindi, per definizione, volte al raggiungimento di scopi economici e di massimizzazione del profitto, secondo logiche che non coincidono con una visione ad ampio spettro come può essere quella derivante dal bilanciamento costituzionale dei diritti, che consideri l'utente non un "mero consumatore", ma una *persona*, titolare di diritti inviolabili (ex art. 2 Cost. ita) che, attraverso le in-formazioni, plasma prima la propria identità, e concorre essa stessa a plasmare l'identità collettiva.

Del resto, a voler osservare l'etimologia della parola persona, essa invia originariamente alla *maschera* teatrale (*persōna*), attraverso cui la voce dell'attore "risuona" (*per-sonare*): la maschera era infatti dotata di una sorta di amplificazione che permetteva alla voce di "risuonare attraverso" essa. È dunque la capacità di far risuonare la propria voce, indipendentemente dal supporto o dalla forma attraverso cui essa si manifesta, a costituire il nucleo originario della nozione di persona: una dimensione che, trasposta nello spazio digitale, impone di riconoscere nell'utente non un semplice terminale di consumo, ma un soggetto la cui espressione contribuisce alla costruzione del discorso pubblico e, per ciò stesso, meritevole di tutela costituzionale.

Si deve pertanto seguire la tesi che valorizza la funzione para-pubblicistica delle piattaforme [per tutti, Intervista ad E. CHELI, *I giganti digitali paghino editori e redazioni. Ora regole per gli algoritmi*, Intervista in *La Repubblica*, luglio 2024], in ragione del ruolo strutturale che svolgono nella formazione e nella circolazione dell'opinione pubblica. Ne consegue che non è più sostenibile una lettura che ne circoscriva la disciplina al solo ambito dell'autonomia privata: cosicché il rapporto tra utenti e piattaforme, formalmente ricondotto ad uno schema contrattuale e sostanzialmente ad un contratto per adesione a condizioni unilateralmente imposte ex art. 1336 c.c. [Sul punto, C. PERLINGIERI, *Content Moderation and Freedom of Expression Online*, in *The Italian Law Journal*, 2/2025, 181 ss.], deve essere superato, integrando regole pubblicistiche idonee a riflettere la funzione sostanziale che tali soggetti esercitano nello spazio digitale. Pertanto, diviene essenziale trasporre le regole del Costituzionalismo delle democrazie pluralistiche anche nel web: se l'attività di moderazione dei contenuti può risultare funzionale alla tutela di altri diritti fondamentali, è altrettanto necessario che il potere censorio sia ricondotto alle coordinate costituzionali garantendo, da una parte, la *predeterminazione per legge* e la sua *effettiva verificabilità*, dall'altra che siano adottate norme a tutela del *pluralismo dei media*, in modo da creare le condizioni per una circolazione effettivamente aperta e contendibile del discorso pubblico nello spazio digitale.

II Domanda

Il secondo quesito impone di verificare se possa ritenersi giustificata la scelta dei principali operatori privati di oscurare contenuti in momenti particolarmente sensibili per la vita democratica, quali le campagne elettorali e referendarie.

La moderazione dei contenuti rappresenta il principale strumento attraverso cui le piattaforme esercitano il proprio potere di "selezione" del discorso pubblico e si manifesta in diverse forme: dalla rimozione esplicita dei contenuti fino a forme più elusive di intervento, tra cui il c.d. *shadowban*, ossia una modalità di limitazione della visibilità, non dichiarata né percepibile dall'utente, il quale continua a ritenere i propri contenuti normalmente visibili. Tale pratica si articola su diversi livelli: dall'esclusione dai risultati dei motori di ricerca interni alla piattaforma; alla mancata inclusione nei suggerimenti automatici; dalla c.d. *ghost ban*, per cui contenuti e interazioni risultano visibili al solo autore; fino al declassamento sistematico nei *feed* algoritmici, tale da relegare i contenuti in posizioni di fatto invisibili. In tutte queste ipotesi, l'effetto sostanziale è quello di incidere sulla capacità di diffusione del messaggio, senza ricorrere ad una rimozione formale e dove il limite tra il normale funzionamento delle piattaforme e l'intervento manipolatorio è sfuggente.

Pertanto, se, da una parte, la moderazione delle piattaforme è auspicabile proprio in funzione della democrazia, dall'altra, rappresenta un potenziale fattore di rischio per la stessa collocandosi lungo una linea di tensione tra due scenari opposti: ossia tra «l'utopica generalizzazione della libertà di informazione a favore di tutti» ed «il distopico asservimento di quella libertà alla logica affaristica dei nuovi giganti della rete» [M. MANETTI, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2023, 525 ss.; nonché A. CHIMENTI, E. M. CASTRIOTA SCANDERBECH, *I giganti digitali alla prova del pluralismo informativo e della tutela del copyright*, in *MediaLaws*, 1/2026, 1 ss.].

Muovendo dall'assunto che la moderazione dei contenuti è anch'essa condizione essenziale per la democrazia, emergono tre ordini di problemi: in primo luogo, la qualificazione della legittimazione soggettiva dell'autorità preposta alla censura; in secondo luogo, le modalità attraverso cui deve essere operato il relativo bilanciamento; infine, l'effettiva conoscibilità dell'utente di essere stato colpito da una forma di *shadowban*.

La prima *quaestio* concerne l'*an* ed il *quomodo* dell'esercizio, da parte di soggetti privati, di un potere di esclusione dal discorso pubblico. Sul punto, più che interrogarsi in termini astratti sull'ammissibilità di tale potere, appare preferibile mutare prospettiva e domandarsi se sia realisticamente possibile farne a meno. In altri termini, occorre verificare se sia configurabile un modello in cui la moderazione dei contenuti sia integralmente sottratta ai grandi operatori digitali e affidata a soggetti pubblici o a forme di regolazione pienamente pubblicistiche, prescindendo dal ruolo strutturale delle piattaforme. La risposta, allo stato, non può che essere problematica. Posto l'attuale sistema, è difficilmente praticabile una completa estromissione delle grandi piattaforme dai processi di selezione e diffusione dei contenuti: dunque è utile ragionare di una

progressiva canalizzazione di tale potere entro limiti e garanzie di matrice pubblicistica. All'uopo, nel precedente Forum ho provato a mostrare le perplessità nutrite circa l'effettiva idoneità del *Digital Services Act* ad assicurare un adeguato sistema di garanzie; tuttavia, tale regolamento non interviene specificamente sul versante dell'*informazione qualificata,* oggetto, invece, della disciplina recata dall'*European Media Freedom Act* (EMFA Regolamento UE 2024/1083). Quest'ultimo si articola in una serie di strumenti volti a rafforzare il pluralismo e l'indipendenza del sistema mediatico, tra cui la salvaguardia dell'indipendenza editoriale (art. 4), obblighi di trasparenza in capo agli Stati membri sulle procedure di finanziamento dei fornitori di *media* di servizio pubblico (art. 5), i meccanismi di monitoraggio e controllo dell'allocazione di fondi pubblici della pubblicità istituzionale da parte degli Stati membri (art. 25) [C. LOBASCIO, *Piattaforme digitali e controllo dell'informazione: l'EMFA e le tutele del pluralismo mediatico,* in F. BILANCIA, G. DI COSIMO, *Le campagne elettorali nel sistema digitale,* Milano, 2026]. In particolare, l'EMFA, nel conferire maggiori poteri ai *media* nei confronti delle piattaforme, prescrive, all'art. 18, una sostanziale deroga nei confronti dell'art. 17 del DSA, il quale obbliga le piattaforme, prima della rimozione dei contenuti, a notificare agli enti mediatici tradizionali le ragioni della rimozione prima di procedere. In tal modo si introduce un regime di garanzie rafforzate in favore dell'informazione qualificata, fondato su obblighi di trasparenza e su un rapido contraddittorio (di regola 24 ore). Sono previste deroghe per contenuti illegali o obblighi derivanti dal DSA: purtuttavia è un primo tentativo di sottoporre alle garanzie del potere pubblico anche il potere delle piattaforme, limitandone la discrezionalità.

Con riferimento al secondo aspetto, ossia alle concrete modalità di bilanciamento da adottare in periodo elettorale, emergono due profili centrali: da un lato, la necessità di valorizzare, durante l'agone politico, la libertà di manifestazione del pensiero, nella sua *massima estensione*, al fine di garantire l'emersione del più ampio numero possibile di voci e punti di vista, minimizzando l'intervento delle piattaforme e favorendo l'informazione qualificata; dall'altra, l'esigenza di decisioni *tempestive*, coerenti con la *rapidità* con cui i contenuti circolano nello spazio digitale e incidono sul dibattito pubblico. Resta il terzo quesito: il DSA e l'EMFA disciplinano la rimozione e limitazione "visibile", difficile infatti ricomprendere tutte le pratiche di *shadowban,* le quali rimangono in una zona grigia difficile da controllare e pertanto potenzialmente idonea a compromettere l'effettività delle tutele predisposte dall'ordinamento.

III Domanda

Resta aperto il nodo più problematico: se gli strumenti oggi previsti siano realmente idonei a garantire una tutela effettiva e tempestiva, oppure se sia necessario immaginare forme di tutela accelerate e rafforzate, capaci di intercettare la dimensione "istantanea" del danno informativo nello spazio digitale.

La normativa europea costruisce un sistema articolato di rimedi. Il DSA ha sancito l'obbligo di motivazione delle decisioni di moderazione (art. 17), prosegue con

il reclamo interno alla piattaforma (art. 20), si estende ai meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (art. 21) e al coinvolgimento dei Coordinatori nazionali dei servizi digitali, fino a ricomprendere la tutela giurisdizionale ordinaria. In parallelo, l'EMFA rafforza la posizione dei fornitori di servizi di *media*, prevedendo, come si è evidenziato, all'art. 18 una procedura rafforzata di interlocuzione preventiva e di contestazione delle decisioni di rimozione da parte delle piattaforme, sicuramente più efficace rispetto alla prima procedura.

Rimangono indubbie criticità. *In primis*, vi è da sottolineare che i rimedi descritti restano in larga parte interni o comunque mediati dalle stesse piattaforme, con dubbi sulla loro effettiva terzietà (il soggetto gestore assume, al contempo, il ruolo di decisore e revisore delle proprie scelte); *in secundis*, la natura *ex post* delle tutele rischia di risultare poco incisiva rispetto alla rapidità con cui il pregiudizio si produce e si consolida nell'ambiente digitale. Il danno derivante da una decisione di rimozione o declassamento algoritmico investe la sua capacità di incidere tempestivamente sul dibattito pubblico. La tempestività è ancor più sentita durante il periodo elettorale ove il rischio che la lesione della libertà di informare si consumi integralmente prima ancora che il rimedio possa esplicare la propria funzione riparatoria è concreto ed attuale ed il successivo accoglimento del reclamo o il ripristino del contenuto non sempre risultano sufficienti a neutralizzare il pregiudizio già verificatosi. La tutela *ex post* finisce così per assumere una funzione prevalentemente compensativa o simbolica.

A ciò aggiungasi che la *natura* di tali rimedi sembrerebbe incidere sulla qualificazione stessa della posizione giuridica dell' "utente", che la dottrina ha talvolta ricostruito in termini non già di diritto soggettivo pieno, bensì di situazione giuridica condizionata dall'esercizio del potere privato della piattaforma, fino ad essere descritta come una forma di "*interesse legittimo di diritto privato*" [P. PILUSO, *Poteri privati, diritti fondamentali e interessi legittimi nell'età delle piattaforme. Costituzionalismo digitale e "amministrativizzazione" del potere privato*, in *Consulta online*, 2/2025, 1047 ss.]. Una qualificazione controversa, idonea comunque a far emergere la difficoltà di ricondurre entro le categorie tradizionali del diritto pubblico e privato un potere di selezione e visibilità dei contenuti che incide direttamente sulle condizioni di esercizio del discorso democratico, senza essere pienamente assoggettato alle garanzie tipiche dell'autorità pubblica, al quale corrisponde una degradazione del diritto soggettivo pieno. Resta aperta, naturalmente, la via della giustizia civile, anche mediante strumenti cautelari d'urgenza. Tuttavia, i tempi e le forme di tutela appaiono spesso disallineati rispetto alla velocità delle dinamiche comunicative digitali: da qui l'esigenza di elaborare meccanismi di tutela maggiormente aderenti alla natura del danno informativo *online*, attraverso procedure accelerate e verifiche indipendenti particolarmente rapide, soprattutto con riferimento al contenuto (politico o di interesse pubblico) e al periodo (dibattito pre-elettorale). Meccanismi che devono intervenire anche e soprattutto in quelle zone d'ombra dello *shadowban,* più pericolose per il circuito democratico.

A conclusione, il tentativo di assoggettamento delle piattaforme ad obblighi di trasparenza e di motivazione è un tentativo apprezzabile, ma ancora embrionale, di limitazione del potere privato. A ciò aggiungasi che, una tutela effettiva del pluralismo

informativo, richiede anche politiche pubbliche capaci di contrastare le concentrazioni di potere economico e di riequilibrare il ruolo oligopolistico delle Big Tech, evitando che le garanzie normative restino meramente formali. La sfida investe la capacità del Costituzionalismo di preservare le condizioni sostanziali della democrazia pluralista anche nello spazio digitale: in tale prospettiva, appare dubbio che si possa fare a meno dei tradizionali strumenti di diritto pubblico, soprattutto quando il potere di selezione del discorso pubblico sia esercitato da soggetti privati titolari di una funzione infrastrutturale; al contempo, sarà necessario sviluppare strumenti ulteriori, idonei a rendere conoscibili e sindacabili anche le forme di intervento algoritmico meno trasparenti, al fine di garantire uno spazio pubblico democratico e contendibile.

MARCO GUERRA

I e II Domanda

Per rispondere alla domanda se la Costituzione fornisca indicazioni rispetto all'attività di informazione e diffusione del pensiero così come esercitata dai gestori (privati) delle piattaforme di *social network* occorre partire da un assunto, ossia l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali sanciti dalla nostra Carta costituzionale, da applicare anche alle relazioni *inter privatos*.

Al riguardo, si è consapevoli dell'impossibilità di "attecchimento" della teoria di matrice tedesca dell'effetto orizzontale (cd. *Drittwirkung*) in ordinamenti caratterizzati da un diverso *humus* assiologico culturale – ossia, da un differente paradigma costituzionale – rispetto a quello caratteristico dei sistemi della tradizione giuridica continentale. Basti considerare l'ordinamento statunitense, il cui *humus* costituzionale è integrato dai valori di "*liberty*" e "*individual freedom*" che costituiscono il fondamento dell'autonomia privata. In tale esperienza, l'efficacia orizzontale dei diritti previsti dagli Emendamenti della Costituzione federale introdotti a partire dal 1791 – come la libertà di espressione (*right to free speech*) riconosciuta dal I Emendamento – è negata dall'applicazione della c.d. *state action doctrine*, in virtù della quale le garanzie previste dai diritti sanciti dal *Bill of Rights* possono essere fatte valere soltanto nei confronti dei poteri pubblici e non dei privati [O. POLLICINO, *L' "autunno caldo" della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alle prese con i nuovi poteri privati in ambito digitale*, in *Federalismi.it*, 2019, 12 ss.].

Tuttavia, l'opportunità di abbracciare la teoria della *Drittwirkung*, non solo si pone in linea con il DNA caratterizzante lo spirito del costituzionalismo europeo, alla cui base risiede il principio della dignità umana, ma discende dal fatto che, solamente in tal modo, le garanzie che contraddistinguono la libertà di espressione nel rapporto tra potere pubblico e individuo rimangono inalterate anche sul *web* e sui *social network*, nonostante la natura privata dei prestatori dei servizi della società dell'informazione.

L'adesione a tale teoria consente di soprassedere all'esigenza di risolvere la annosa questione della qualificazione giuridica dei *social media*, se debbano cioè essere

inquadrati in termini meramente privatistici – con il rapporto tra utenti e *social* che, configurandosi in termini contrattuali, soggiacerebbe alle ordinarie regole civilistiche e all'applicazione, secondo i principi costituzionali, di limiti come l'ordine pubblico e il buon costume, che si impongono a qualsiasi manifestazione di autonomia privata – o pubblicistici – ad esempio, riconoscendo nella missione propria delle piattaforme i connotati di un servizio pubblico, prendendo in prestito la *state action doctrine* americana per via del collegamento con l'assolvimento di funzioni tipicamente riservate ai poteri pubblici, oppure ricorrendo alla categoria dei *common carriers* o equiparando tali spazi di libertà a un *public forum* [M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2/2021, 43 ss.].

Per tale motivo, si ritiene possa prescindersi anche dall'inquadramento delle *Internet platforms* nell'ambito delle formazioni sociali [M.R. ALLEGRI, *Ubi Social, Ibi Ius. Fondamenti costituzionali dei social network e profili giuridici della responsabilità dei provider*, Milano, 2018, 32 ss.; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 16], con la conseguente affermazione, *ex* art. 2 Cost., dell'imputazione in capo alle stesse di quei diritti inviolabili non ontologicamente legati all'uomo, fra i quali la libertà di manifestazione del pensiero. Come è stato notato, infatti, tale inquadramento comporterebbe la possibilità per le piattaforme di *social networking* di limitare le manifestazioni del pensiero dei propri consociati (gli utenti), nel limite della non adesione all'ideologia delle stesse (riflessa nei termini di servizio), rendendo legittime anche forme di sanzione delle espressioni contrarie – non solo la rimozione di *post*, ma anche l'esclusione dall'organizzazione tramite la disabilitazione dell'*account* [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, 43 s.].

Si precisa già da ora che, se la Direttiva europea sul commercio elettronico (Direttiva 2000/31/CE), nell'ottica di favorire la libera circolazione e la promozione dei servizi della società dell'informazione, aveva inteso agevolare l'attività degli *Internet Service Provider* (ISP) senza gravarli di oneri eccessivi – come la sorveglianza *ex ante* o *ex post* sui contenuti diffusi dagli utenti attraverso la Rete, al fine di prevenire o reprimere gli illeciti – che avrebbero rallentato lo sviluppo del mercato digitale [M.R. ALLEGRI, *Contenuti illeciti, responsabilità di social network e provider: tutto ciò che c'è da sapere*, in *Agenda digitale*, 2018], la strada ormai intrapresa dall'Unione europea è quella di responsabilizzare le *online platforms* (ciò è avvenuto, in particolare, tramite il DMA e il DSA, su cui v. *infra*).

Ad avviso di chi scrive, bisogna comunque tenere a mente che, da una parte, i gestori dei *social network*, nel mettere a disposizione di terzi uno spazio virtuale per la condivisione di contenuti, esercitano la loro libertà di impresa, ma non intervengono in quanto titolari del diritto alla libertà di espressione, alla stregua di fornitori di contenuti (i quali vengono immessi *online* dagli utenti); dall'altra, essi sono in grado, sulla base delle decisioni e dei comportamenti espressi dagli internauti sulla piattaforma, di filtrare

le informazioni che vengono mostrate a questi ultimi, intrappolandoli in una bolla che li isola e polarizza (cc.dd. *filter bubbles*), ostacolando un confronto autentico e possibili cambiamenti di idee [G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, 1/2018, 28 s.].

Compiute queste necessarie premesse, deve essere posto l'accento su un dato di carattere generale riscontrabile nell'ordinamento italiano, ossia il "frazionamento costituzionale della tutela della libertà di espressione" [M. OROFINO, *Art. 21 Cost.: le ragioni per un intervento di manutenzione ordinaria*, in *MediaLaws*, 2/2019, 78]. Con tale formula si allude alla circostanza per cui, nella nostra Carta costituzionale, si annida un sistema di norme che toccano diversi ambiti materiali e diverse modalità di espressione. Nell'ottica di provare a dare un riscontro al quesito anzidetto, sembra possano essere prese in considerazione le due norme di tale sistema aventi portata generale, cioè gli artt. 15 e 21 Cost., relativi, rispettivamente, alla libertà e segretezza delle comunicazioni e alla libertà di manifestazione del pensiero.

Innanzitutto, il riferimento all'art. 15 Cost. appare necessario in quanto *Internet* ha reso oggi disponibili servizi ibridi, utilizzabili tanto per realizzare comunicazioni interpersonali, quanto per diffondere ad un pubblico indistinto il proprio pensiero. In proposito, l'uso della crittografia *end-to-end* da parte delle piattaforme *social* e di messaggistica istantanea risulta essere un presidio sufficiente a garantire la libertà e segretezza delle comunicazioni, aggiuntivo rispetto alla doppia riserva, di giurisdizione e di legge, prevista dal comma 2 (secondo il quale "[l]a loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge").

Di conseguenza, la norma più significativa ai fini del discorso è rappresentata dall'art. 21 Cost.. Il primo comma, nel riconoscere a tutti la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualsiasi mezzo di diffusione – nonché il libero uso dei mezzi di divulgazione, stante l'evidente nesso di indispensabile strumentalità di quest'ultima libertà rispetto alla prima (cfr. Corte cost., sentenza n. 84/1969) – sembra imbrigliare la sfera d'azione dei gestori dei *social media* rispetto a ciò che circola sulle loro piattaforme.

Tuttavia, è noto che la previsione costituzionale appena richiamata non integra una tutela incondizionata ed illimitata della libertà di manifestazione del pensiero, giacché, come chiarito fin da subito dal Giudice delle leggi, il concetto di limite è insito nel concetto stesso di diritto, nel senso che, "nell'ambito dell'ordinamento, le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, affinché queste possano coesistere nell'ordinata convivenza civile" (Corte cost., sentenza n. 1/1956).

Ecco allora che la libertà in discorso incontra il limite esplicito del buon costume di cui all'ultimo comma dell'art. 21, attinente a tutte le manifestazioni del pensiero – eccetto quelle artistiche e scientifiche (che godono della tutela rafforzata di cui all'art. 33 Cost.) – contrarie al comune senso del pudore sessuale e della decenza.

Alla luce di tale previsione, i detentori delle piattaforme *social* sembrerebbero essere obbligati a predisporre meccanismi in grado di bloccare eventuali contenuti ritenuti in contrasto con il limite costituzionalmente sancito. E i *players* del mondo del *social networking* mostrano, quantomeno "a parole", di conformarsi all'indicazione

recata dalla Costituzione – chiaramente, senza fare esplicito riferimento alla nostra o ad altre Carte costituzionali, né a Carte dei diritti, trattandosi di imprese statunitensi, nate e sviluppatesi in un contesto ben diverso da quello continentale [L. TORCHIA, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Il Mulino*, 1/2024].

Guardando alle 'norme' che, generali e astratte, regolano la vita di milioni di utenti sulla Rete [E. CREMONA, *Fonti private e legittimazione democratica nell'età della tecnologia*, in *DPCE online*, numero speciale, 2021], si nota infatti che tali soggetti privati, pur proclamandosi particolarmente attenti a consentire la piena esplicazione della libertà di espressione – creando un luogo in cui le persone si sentano libere di esprimersi apertamente –, dichiarano anche di voler impedire la diffusione di contenuti e l'attuazione di comportamenti impropri all'interno dei servizi da essi forniti.

Ciò emerge con evidenza se si leggono gli "*Standard* della *community*" di Meta, i quali, basati sui "*feedback* ricevuti dalle persone e sui consigli di esperti in ambiti quali tecnologia, sicurezza pubblica e diritti umani", descrivono cosa è consentito e cosa è vietato su Facebook, Instagram, Messenger e Threads. Tra le sezioni indicate dal gigante di Menlo Park vi sono, collegate a livello tematico al limite costituzionale di cui sopra, quelle relative allo sfruttamento sessuale, agli abusi e alle immagini di nudo di minori, allo sfruttamento sessuale, immagini di nudo e atti sessuali di adulti, nonché al favoreggiamento di incontri di natura sessuale tra adulti e linguaggio sessualmente esplicito.

Si tratta, a ben vedere, di concetti che, al pari di quello di "buon costume", sono connotati da una relatività storica – e, invero, anche geografica –, che li rende "non suscettibili di una categorica definizione" (Corte cost., sentenza n. 191/1970). Tale aspetto rappresenta un primo problema, specie se si considera che, attraverso la loro applicazione, alcuni soggetti privati sono in grado di influenzare l'esistenza di buona parte della popolazione nazionale, sempre più abituata a vivere in un mondo ibrido, in cui il digitale e l'analogico si mescolano in maniera inestricabile [L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017]. Tale criticità è però attenuata dal fatto che, come osservato dalla Consulta, "[i]l costume varia notevolmente secondo le condizioni storiche d'ambiente e di cultura, ma non vi è momento in cui il cittadino, e tanto più il giudice, non siano in grado di valutare quali comportamenti debbano considerarsi osceni secondo il comune senso del pudore, nel tempo e nelle circostanze in cui essi si realizzano" (ancora, Corte cost., sent. n. 191/1970), nonché dalla tendenza dei gestori dei *social* di stilare un catalogo delle condotte proibite.

Oltre al limite esplicito di cui si è detto, vengono in rilievo una serie di limiti impliciti, derivanti dall'esistenza di beni o interessi diversi parimenti garantiti o protetti dalla Costituzione (Corte cost., sentenza n. 86/1974), cui può andare incontro la libertà di manifestazione del pensiero. Tra essi rientrano i limiti che discendono dai diritti della personalità, ovvero la tutela dell'onore, della reputazione e della riservatezza altrui [C. COLAPIETRO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2023, 677]. Sembrano porsi in coerenza con il rispetto di tali limiti le 'normative' delineate dai gestori dei *social media*, nelle quali è espressamente affermato che tali soggetti assumono l'impegno di proteggere i dati personali degli utenti e di fare in modo che siano assicurati loro pari dignità e diritti.

In questo senso, attenzione massima viene riservata alla "sicurezza" degli utenti. Su X, ad esempio, vengono stigmatizzate, *inter alia*, la violenza verbale (non essendo consentito "minacciare, istigare, elogiare o esprimere il desiderio di ricorrere alla violenza o fare del male"), gli abusi e le molestie (non essendo permesso "condividere contenuti offensivi, perpetrare molestie mirate a qualcuno o istigare altre persone a farlo"), le condotte che incitano all'odio (non venendo tollerato alcun attacco alle altre persone in base a razza, etnia, origine nazionale, casta, orientamento sessuale, genere, identità di genere, credo religioso, età, disabilità o malattie gravi) e i cc.dd. "contenuti multimediali sensibili", ossia quei contenuti multimediali eccessivamente cruenti, violenti o per adulti, insuscettibili di essere postati o condivisi all'interno di video in diretta o nelle immagini dell'intestazione del profilo.

Oltre a tutto quanto esposto, non può ovviamente dubitarsi che nell'ambito dei *social media* debba essere garantita la libertà di informazione, indirettamente tutelata dall'art. 21 quale interesse generale della collettività all'informazione (ad informare e ad essere informati) in virtù del fatto che un regime democratico "implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee" (Corte cost., sentenza n. 105/1972). È, infatti, appurato che i *social network* siano sempre più luogo di condivisione e scambio di idee e opinioni, rappresentando le "nuove agorà digitali" [O. POLLICINO, *Regolazione e innovazione tecnologica nell' "ordinamento della rete"*, in *Rivista AIC*, 2/2025, 141].

Anche da questo punto di vista, le piattaforme *online* sostengono di impegnarsi a ridurre la diffusione della disinformazione (tramite il cd. *fact-checking*) e a creare un ambiente che promuova un dialogo costruttivo. Esse si mostrano consapevoli della circostanza che il diritto all'informazione dei cittadini emerge in particolar modo nei periodi elettorali, tant'è che sono state previste regole apposite volte a rimuovere i contenuti che potrebbero alterare il funzionamento dei processi politici.

Se ci si attenesse a quanto recato dalle *policies* elaborate dai titolari delle piattaforme *social*, sembrerebbe aversi a che fare con ecosistemi in grado di garantire, per un verso, l'esercizio della libertà di pensiero e di informazione costituzionalmente protetta e, per un altro, l'osservanza dei limiti anzidetti. Eppure, la realtà risulta essere diversa, in virtù, da un lato, dell'incapacità dell'autoregolamentazione posta in essere dalle *digital platforms* di mantenere una qualsiasi forma di moderazione dei contenuti anche maggiormente lesivi [C. CASONATO, *L'intelligenza artificiale fra pubblico e privato: una sfida per il costituzionalismo (e per i costituzionalisti*), in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2025, XI], e, dall'altro, del ruolo di 'controllori' dei flussi di informazioni e di dati assunto da tali soggetti [L. AMMANATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 7/2019, 14].

Come accennato, essi hanno creato un sistema di *governance* sulle idee che transitano nelle loro piattaforme, il quale poggia su una regolazione "privatizzata" basata su formulazioni vaghe e sfuggenti che riconoscono diritti, individuano divieti e regolano la responsabilità degli utenti [M. BETZU, *I poteri privati nella società digitale: oligopoli e antitrust*, in *Diritto pubblico*, 3/2021, 743]. Le norme così delineate fondano

"giuridicamente" i "provvedimenti" assunti nei confronti di coloro che si ritiene le abbiano violate, tramite i quali vengono irrogate sanzioni, come la limitazione dell'accesso ai servizi e ai contenuti, la loro rimozione oppure la privazione della disponibilità di utilizzo dei *social network* – anche tramite disattivazione dell'*account* (cd. *deplatforming*) –, che finiscono per incidere pesantemente sulla libertà di manifestazione del pensiero.

L'attività di moderazione è oggi svolta sia mediante sistemi automatizzati, sia tramite soggetti esterni disseminati in tutto il mondo cui le piattaforme delegano il giudizio sul pensiero altrui. Tramite essa, negli ultimi anni si è assistito alla messa in pratica di una censura metodica e continua di determinati contenuti considerati non conformi alle *policies* e ai termini di servizio delle piattaforme (censura cd. *de facto*), così come ad una discutibile evoluzione delle modalità di controllo dello Stato sui contenuti circolanti sulla Rete (censura cd. *de jure*, legata a normative statali). Con riguardo a quest'ultima, è stato osservato che il controllo statale sull'illiceità e la rimozione dei contenuti *online* è passato dalla mera delega dell'esecuzione della rimozione alle piattaforme (cd. "privatizzazione funzionale" della censura) alla delega riguardo alle valutazioni sostanziali sulla liceità dei contenuti da eventualmente rimuovere (cd. "privatizzazione sostanziale" della censura). Il problema della censura "privata" è che, molto spesso, le attività di moderazione risultano "arbitrarie" in quanto basate su bilanciamenti di interessi effettuati direttamente dalle *corporations*. La discrezionalità e l'elasticità dimostrate nell'applicazione delle *policies* e dei termini di servizio in relazione alla censura di determinati contenuti e soggetti rischiano quindi di sottendere motivazioni di natura politica e scelte di tipo ideologico [M. MONTI, *Privatizzazione della censura e Internet platforms*, cit., 35 ss.].

L'uso delle condizioni contrattuali delle grandi piattaforme – i '*Terms*&*Conditions*' – quali criteri alla base delle scelte di moderazione dei contenuti determina, infatti, la permanenza di una "zona grigia" di contenuti tecnicamente non illegittimi, ma dannosi, una zona ampia che apre alla discrezionalità e in cui può insinuarsi il pericolo per la democrazia. È per tale ragione che si sostiene la necessità di garantire la tutela della libertà di espressione come diritto fondamentale anche rispetto alle *social platforms*, volendosi far coincidere la concezione di libertà di espressione iscritta nel nostro testo costituzionale con quella contenuta nelle *policies* dei *social*, perlomeno nella prospettiva dell'impossibilità di censurare idee politicamente sgradite.

Non è un caso che il ruolo di "censori" dei gestori dei *social media* si manifesti soprattutto in riferimento a personaggi politici o in occasione di *referendum* e tornate elettorali. Si pensi alla chiusura degli *account social* di determinati *leader* politici, come avvenuto nel caso del blocco del profilo del presidente ceceno Ramzan Kadyrov a seguito della imposizione di sanzioni da parte del Governo statunitense o della decisione di Twitter e di Facebook di sospendere l'*account* personale di Donald Trump dopo i fatti di Capitol Hill, ma anche a quanto avvenuto nel contesto delle elezioni presidenziali statunitensi e del *referendum* sulla Brexit del 2016.

Alla luce di quanto precede, può affermarsi che la privatizzazione della censura posta in essere dai gestori dei *social media* tramite l'oscuramento di messaggi e video –

specie nei momenti più delicati per la vita democratica – appare "irragionevole sul piano dei principi costituzionali". Da un lato, la censura è costituzionalmente inconcepibile – salvo casi limitatissimi – negli schemi del diritto costituzionale d'Occidente ed è oggetto di una riserva di legge e di una riserva di giurisdizione; dall'altro, immaginare che essa possa essere affidata a "organizzazioni private secondo modelli che ricordano lo scandirsi orizzontale del principio di sussidiarietà" sembra "impossibile", a maggior ragione in occasione di eventi rilevantissimi quali campagne elettorali e referendarie [così, G.L. CONTI, *Manifestazione del pensiero attraverso la rete e trasformazione della libertà di espressione: c'è ancora da ballare per strada?*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 216].

Non può, però, essere trascurato il fatto che la complessità di fondo descritta in ordine all'attività di moderazione svolta dalle piattaforme risulta alimentata dall'approccio "responsabilizzante" adottato dal legislatore europeo attraverso il duplice compendio normativo composto dal *Digital Markets Act* (Regolamento UE 2022/1925) e dal *Digital Services Act* (Regolamento UE 2022/2065). Nello specifico, il DMA, individuate le piattaforme di significativo impatto sul mercato interno (cc.dd. *gatekeepers*), ha posto a carico di queste una serie di obblighi e di proibizioni volti a garantire un settore digitale competitivo ed equo, che consenta alle imprese digitali innovative di crescere e assicuri la sicurezza degli utenti *online*. Invece, il DSA, introducendo una serie di obblighi di trasparenza e *accountability* per le piattaforme e i motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi, ha ridotto l'ambito di applicazione delle esenzioni di responsabilità previste dalla Direttiva *eCommerce* del 2000, ridefinendo il concetto di piattaforma digitale: non più semplice intermediario di un mercato "*multi-sided*", ma ecosistema generativo che ha precise responsabilità verso cittadini e autorità pubbliche.

Una scelta che differenzia molto l'ambiente digitale europeo da quello statunitense – dove la *Section 230* del *Communication Decency Act* del 1996 ha tradotto la scelta di una esenzione pressoché generale (una "zona di immunità") che mette al riparo gli operatori da qualsiasi conseguenza connessa alla scelta di moderare in buona fede determinati contenuti rimuovendoli ovvero mantenendoli sulla Rete [S. CASSESE, *Democrazie e poteri (privati) globali*, in *Rivista dello Stato digitale*, 1/2025, 17] – e che non comporta semplicemente maggiori incentivi, ma obbliga i prestatori di servizi alla rimozione di contenuti (peraltro, sulla base di *policies* di moderazione dei contenuti che nulla impedisce siano più stringenti rispetto alle previsioni costituzionali rilevanti).

Sulla scorta delle considerazioni svolte, si ritiene che siano rintracciabili in Costituzione delle limitazioni nei confronti dell'attività di informazione e diffusione del pensiero praticata attraverso i *social network*, i quali non paiono autorizzati a porre in essere operazioni di censura totalmente avulse dal sentiero tracciato dalla Carta costituzionale. In questo senso, non sembrano giustificate le condotte compiute da alcuni *social* che, oscurando messaggi e video (di personaggi conosciuti o meno al grande pubblico) nei momenti più significativi per un regime democratico, hanno finito per influire in maniera illegittima sul corretto svolgimento dei processi politici e sulla formazione di un'opinione pubblica avvertita e consapevole, disattendendo anche la *ratio* degli obblighi imposti alle

piattaforme dagli atti normativi europei poc'anzi ricordati (finalizzati, infatti, al contenimento del mercato in funzione della tutela dei diritti della persona).

MARTA ANNAMARIA TAMBORINI

I Domanda

Il problema che le piattaforme social pongono alla libertà di manifestazione del pensiero è, solo in prima approssimazione, di agevole inquadramento costituzionale. L'art. 21 Cost., nel garantire tale libertà "con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione", si presta infatti a ricomprendere senza difficoltà anche i mezzi digitali; ne consegue che i contenuti diffusi dagli utenti attraverso i *social network* rientrano, in linea di principio, nell'area di protezione della disposizione costituzionale. Più complessa è, invece, la qualificazione della posizione delle piattaforme: esse, in quanto gestori dell'infrastruttura attraverso cui la libertà si esercita, devono essere considerate soggetti titolari della libertà di cui all'art. 21 Cost., ovvero destinatari di limiti e doveri desumibili dal medesimo quadro costituzionale? Da tale scelta dipende, in larga misura, l'assetto dei rapporti tra autonomia privata dei gestori, poteri di regolazione pubblica e garanzie degli utenti.

A ben vedere, non sembra corretto ricondurre in via principale la posizione costituzionale delle piattaforme all'art. 21 Cost. È vero che, nelle esperienze contemporanee, le scelte di organizzazione, selezione e moderazione dei contenuti possono assumere una valenza *lato sensu* editoriale. Tuttavia, le piattaforme non elaborano, se non in casi specifici, un prodotto informativo proprio riconducibile a una linea culturale o politica determinata; piuttosto, organizzano, selezionano, gerarchizzano e amplificano contenuti altrui mediante criteri algoritmici orientati all'engagement e alla monetizzazione dell'attenzione. Sotto questo profilo, la loro attività appare più persuasivamente qualificabile come attività economica d'impresa, e dunque principalmente riconducibile all'art. 41 Cost., più che all'art. 21 Cost. [O. GRANDINETTI, *Le piattaforme digitali come "poteri privati" e la censura online*, in *MediaLaws*, 2/2022, 175-188, spec. 180]. Una simile qualificazione non ha rilievo meramente descrittivo. L'art. 21 Cost. protegge una libertà che, specie nei suoi risvolti storicamente connessi al divieto di censura preventiva, riceve una tutela particolarmente intensa; l'art. 41 Cost., al contrario, conforma l'iniziativa economica privata entro limiti testualmente espressi, subordinandola all'utilità sociale e al rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Ricondurre le piattaforme all'art. 41 Cost. significa, dunque, riconoscere che esse sono strutturalmente più esposte alla regolazione legislativa, soprattutto quando la loro attività interferisca con diritti fondamentali e con interessi costituzionalmente rilevanti.

In questa direzione assume rilievo decisivo il principio del pluralismo informativo [cfr. legge sulla par condicio in campagna elettorale, legge n. 28 del 2000; t.u. media audiovisivi d.lgs. n. 208 del 2021]. La giurisprudenza costituzionale lo riconduce da

tempo all'art. 21 Cost. e, più in profondità, al carattere democratico della Repubblica, qualificandolo quale «condizione preliminare» o «presupposto insopprimibile» della forma di Stato democratica [Corte cost., sentt. nn. 826 del 1988 e 348 del 1990]. La recente sentenza n. 44 del 2025 ha ribadito che il pluralismo dell'informazione costituisce un «valore centrale in un ordinamento democratico», distinguendone la dimensione interna, riferita all'apertura del singolo mezzo alle diverse voci presenti nella società, e quella esterna, riferita all'esistenza, nel mercato dell'informazione, di una pluralità di voci concorrenti; ed ha altresì sottolineato, con specifico riferimento all'attuale ecosistema comunicativo, che la sfida non riguarda solo la moltiplicazione delle voci, ma anche la salvaguardia della qualità dell'informazione, in un contesto nel quale la maggior parte delle persone si informa attraverso la rete e nel quale i social media contribuiscono in misura crescente alla formazione dell'opinione pubblica.

Se ciò è vero, il pluralismo non opera soltanto come limite esterno alla libertà d'impresa delle piattaforme, ma anche come criterio di orientamento dell'intervento legislativo. Proprio perché tali soggetti incidono in modo strutturale sulle condizioni di accesso, visibilità e circolazione dei contenuti nel discorso pubblico, il legislatore può essere costituzionalmente legittimato (e, per certi profili, sollecitato) a imporre obblighi di trasparenza, non discriminazione, motivazione delle decisioni di rimozione o deindicizzazione, nonché garanzie procedurali e rimediali idonee a contenere il rischio che la disciplina privata della piattaforma si traduca in una compressione sostanziale del pluralismo. In questa prospettiva, il diritto dell'Unione offre già un primo quadro di riferimento, ossia il regolamento UE 2022/2065, c.d. *Digital Services Act* (DSA). Esso muove, infatti, dall'assunto che i servizi intermediari incidano direttamente sull'esercizio dei diritti fondamentali online e, perciò, sottopone le piattaforme a obblighi di trasparenza, motivazione e gestione dei rischi sistemici, anche in relazione alla diffusione di informazioni e alla tutela del dibattito pubblico; inoltre, l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea collega espressamente la libertà di espressione e di informazione al rispetto del pluralismo dei media.

In assenza di una disciplina sufficientemente puntuale, il contenzioso tende però a oscillare fra paradigmi ricostruttivi diversi, come mostra in modo emblematico il caso CasaPound/Meta. Nell'ordinanza cautelare del 12 dicembre 2019 [Trib. Roma, sez. spec. impresa, RG n. 59264/2019], il giudice, valorizzando il rilievo assunto da Facebook nel dibattito pubblico e politico, aveva ritenuto che il gestore della piattaforma non potesse essere trattato come un contraente qualsiasi, con la conseguenza di assoggettarne l'azione a limiti ricavati dai principi costituzionali del pluralismo e della partecipazione politica. Di segno diverso è la sentenza di merito del Tribunale di Roma, 5 dicembre 2022, n. 17909, che, pur riconoscendo l'«attività di indubbio rilievo sociale» svolta da Facebook, ha ribadito che esso «è un soggetto privato» e che il rapporto con l'utente è regolato, oltre che dalla legge, anche dalle condizioni contrattuali accettate al momento dell'iscrizione; sulla base di tale premessa, il Tribunale ha ritenuto legittima la rimozione dei profili di CasaPound, reputando violati gli standard contrattuali e rilevando, anzi, che *Facebook* non solo potesse, ma dovesse rimuovere i contenuti una volta venutane a conoscenza.

Il punto, allora, non è tanto scegliere in astratto tra una "costituzionalizzazione" piena del rapporto tra piattaforma e utente e una sua integrale privatizzazione contrattuale. Il vero problema è che, in mancanza di una compiuta mediazione legislativa, la conformazione concreta di una libertà fondamentale finisce per dipendere o dalla discrezionalità del giudice caso per caso, oppure, il che è ancor meno soddisfacente in un ordinamento democratico, dalle condizioni generali di contratto unilateralmente predisposte dal gestore del servizio. L'assenza di legislazione, in altri termini, non produce neutralità: produce lo spostamento del baricentro regolatorio sul piano privatistico e attribuisce al contraente più forte il potere di conformare, in via di fatto, le condizioni di esercizio della libertà di manifestazione del pensiero nello spazio digitale.

II Domanda

Le considerazioni svolte sin qui, acquistano una valenza particolarmente stringente quando la moderazione dei contenuti si colloca in coincidenza con una campagna elettorale o referendaria. L'esperienza comparata ed europea più recente evidenzia come le piattaforme digitali siano divenute uno dei principali snodi attraverso cui si realizzano fenomeni di interferenza, manipolazione e distorsione del dibattito pubblico, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici avanzati, quali contenuti sintetici e reti coordinate di account automatizzati. Numerosi rapporti istituzionali e studi empirici hanno documentato, negli ultimi anni, l'utilizzo sistematico dei social media per campagne di disinformazione e influenza, spesso caratterizzate da elevati livelli di coordinamento e da una significativa capacità di raggiungere ampie platee di utenti [cfr., tra gli altri, COMMISSIONE EUROPEA, *Tackling online disinformation: a European Approach*, Bruxelles, 2018, COM(2018) 236 final nonché i report periodici sull'attuazione del Codice di buone pratiche sulla disinformazione].

Tali evidenze mostrano come il problema della moderazione dei contenuti in periodo elettorale presenti una struttura bifronte. Da un lato, vi è il rischio di una insufficiente moderazione, che consente la circolazione e l'amplificazione algoritmica di contenuti falsi o manipolatori; dall'altro, vi è il rischio opposto, ossia che gli strumenti di moderazione siano applicati in modo selettivo, asimmetrico o non trasparente. Entrambe le dinamiche incidono sulla libertà di formazione dell'opinione pubblica, che l'art. 21 Cost. e il principio del pluralismo informativo che intendono presidiare.

Con specifico riferimento al referendum, il problema assume una rilevanza ancora maggiore. La Corte costituzionale ha chiarito che esso «consiste in una scelta» e che tale scelta viene meno «quando la libertà di voto dell'elettore sia coartata», anche attraverso forme «più subdole e multiformi di violenza morale» [Corte cost., sent. n. 16 del 1978]. In questo quadro, la legittimità della moderazione privata in periodo referendario non può essere affermata o esclusa in astratto, ma dipende dal contenuto, dalle modalità e dalla coerenza dell'intervento.

La vicenda relativa alla limitazione della visibilità di un video pubblicato, durante una campagna referendaria, da un soggetto privo di cariche istituzionali ma dotato di significativa autorevolezza nel dibattito pubblico, consente di mettere a fuoco alcuni profili problematici [cfr. P. VILLASCHI, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, Torino, 2024, 114 ss.].

Una prima questione riguarda la legittimità, nel merito, degli strumenti di fact-checking. Tali strumenti appaiono, in linea di principio, compatibili con il quadro costituzionale ed europeo quando siano applicati a contenuti suscettibili di verifica fattuale (quali dati, eventi o circostanze empiricamente accertabili), contribuendo così a migliorare la qualità del dibattito pubblico. In questa prospettiva, la limitazione della visibilità di contenuti riguardanti affermazioni fattualmente inesatte può rientrare nell'esercizio legittimo dell'attività d'impresa della piattaforma, nei limiti in cui essa sia orientata alla tutela dell'affidabilità dell'informazione.

Il profilo costituzionalmente più delicato riguarda, tuttavia, la struttura del sistema di moderazione.

Un primo elemento critico è di natura categoriale. Il fact-checking incontra un limite intrinseco quando è applicato a contenuti che non si esauriscono in affermazioni di fatto, ma consistono in valutazioni, previsioni o giudizi relativi agli effetti di scelte politiche o normative. In tali casi, la distinzione tra "vero" e "falso" perde gran parte della sua operatività, e l'attività di verifica rischia di trasformarsi in una valutazione sostanzialmente discrezionale del contenuto del discorso. In questa prospettiva, l'estensione degli strumenti di fact-checking alla sfera dell'argomentazione politica solleva interrogativi rilevanti sotto il profilo della compatibilità con il principio del pluralismo e con la riserva alla legge e, in ultima istanza, alla giurisdizione del bilanciamento tra libertà in conflitto [cfr. M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero e le fake news*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Internet e Costituzione*, Napoli, 2021].

Un secondo elemento problematico riguarda possibili asimmetrie nell'applicazione delle regole di moderazione. In alcuni modelli operativi, i contenuti provenienti da soggetti titolari di cariche pubbliche o da attori politici istituzionali possono essere sottoposti a regimi differenziati rispetto a quelli applicati agli utenti ordinari. Ciò può determinare una significativa alterazione delle condizioni di accesso al dibattito pubblico, soprattutto in contesti, quali le campagne elettorali e referendarie, nei quali la parità delle condizioni di confronto assume un rilievo particolarmente elevato. Pur non potendosi operare una trasposizione diretta della disciplina della par condicio [l. n. 28 del 2000] alle piattaforme digitali, il principio di eguaglianza delle opportunità nel confronto politico costituisce un parametro costituzionalmente rilevante nella valutazione della legittimità di tali differenziazioni.

Un terzo profilo concerne l'effettività dei rimedi. Il regolamento DSA ha introdotto una serie di garanzie procedurali, tra cui l'obbligo di motivazione delle decisioni di moderazione (art. 17), la previsione di meccanismi di reclamo interno (art. 20) e la possibilità di ricorrere a organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (art. 21). Tali strumenti rappresentano un significativo avanzamento, ma

presentano limiti evidenti in relazione alla temporalità del danno nel contesto elettorale o referendario: la riduzione della visibilità di un contenuto nei momenti di massima circolazione può produrre effetti irreversibili sulla sua diffusione, che difficilmente possono essere compensati da rimedi attivati ex post.

In conclusione, la moderazione di contenuti che si riferiscono ad affermazioni fattualmente inesatte può trovare una giustificazione nel quadro costituzionale e nel diritto dell'Unione. Ciò che appare difficilmente compatibile con i principi costituzionali è, piuttosto, una architettura della moderazione che operi in modo non trasparente, strutturalmente asimmetrico e privo di rimedi effettivi, soprattutto in contesti nei quali è in gioco la formazione della volontà popolare. In tali casi, il problema non è la legittimità della moderazione in sé, ma le condizioni e le garanzie entro cui essa viene esercitata.

III Domanda

I rimedi che l'ordinamento attualmente appresta non possono considerarsi pienamente effettivi, e la lacuna regolatoria presenta caratteri strutturali.

Sul piano del diritto interno, la l. n. 28 del 2000, già richiamata, è stata concepita con riferimento ai mezzi di comunicazione tradizionali (stampa, radio e televisione) e non trova applicazione diretta alle piattaforme digitali. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha tentato di colmare tale vuoto attraverso strumenti di *soft law*, in particolare mediante il Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali (delibera n. 423/17/CONS) e le successive linee guida adottate in occasione delle campagne elettorali. Si tratta, tuttavia, di un modello fondato sull'adesione volontaria degli operatori, privo di effettivi meccanismi coercitivi e, dunque, intrinsecamente limitato quanto alla sua capacità di incidere sui comportamenti delle piattaforme [cfr. E.C. RAFFIOTTA, D*alla self-regulation alla over-regulation in ambito digitale: come (e perché) di un necessario cambio di prospettiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 255 ss.].

Sul piano del diritto dell'Unione, di nuovo, il richiamato DSA ha certamente segnato un avanzamento significativo. Gli obblighi di trasparenza sulle decisioni di moderazione, la previsione di meccanismi di reclamo e di risoluzione extragiudiziale delle controversie, nonché, per le piattaforme di dimensioni molto grandi (c.d. "VLOP") i doveri di valutazione e mitigazione dei rischi sistemici, contribuiscono a delineare un sistema più articolato rispetto al passato. Tuttavia, tale sistema non appare ancora pienamente adeguato a fronteggiare le specificità del contesto elettorale e referendario, per almeno due ragioni.

In primo luogo, la temporalità dei rimedi previsti dal DSA risulta difficilmente compatibile con la natura del pregiudizio che può derivare da decisioni di moderazione adottate durante una campagna elettorale. La limitazione della visibilità di un contenuto nei momenti di massima circolazione può produrre effetti sostanzialmente irreversibili, che non risultano efficacemente compensabili mediante strumenti attivabili ex post. In secondo luogo, il sistema di enforcement centralizzato attribuito alla Commissione

europea, con riferimento alle VLOP, è strutturalmente orientato alla gestione di rischi sistemici e non consente, se non indirettamente, di intervenire su singole decisioni di moderazione, anche quando queste incidano in modo significativo sul concreto svolgimento del dibattito pubblico.

In questo quadro, appare opportuno interrogarsi sui margini di intervento del legislatore nazionale. Una trasposizione integrale della disciplina della par condicio alle piattaforme digitali solleverebbe rilevanti questioni di compatibilità con il quadro europeo, alla luce dell'armonizzazione tendenzialmente piena perseguita dal DSA (art. 1, par. 5. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di interventi mirati, volti a colmare lacune specifiche e a garantire l'effettività dei diritti fondamentali nel contesto digitale.

In tale prospettiva, potrebbe essere ipotizzato un rafforzamento del ruolo dell'AGCOM quale Coordinatore nazionale dei servizi digitali, attraverso l'attribuzione di poteri di intervento urgente in presenza di decisioni di moderazione suscettibili di incidere sul confronto politico in periodo elettorale o referendario. Un simile meccanismo, da configurarsi in termini procedurali e non sostanziali, potrebbe consentire, su istanza dell'interessato, una valutazione tempestiva della decisione della piattaforma, con effetti sospensivi limitati nel tempo e subordinati a una verifica in contraddittorio (ad esempio, la delibera n. 109/19/CONS).

Una soluzione di questo tipo avrebbe il vantaggio di non sostituirsi alle scelte editoriali o organizzative delle piattaforme, ma di introdurre una garanzia procedurale rafforzata nei casi in cui sia in gioco la formazione della volontà popolare. Essa si collocherebbe, inoltre, nell'area di competenza residua degli Stati membri, incidendo sulle modalità di tutela dei diritti piuttosto che sugli obblighi sostanziali dei prestatori di servizi, e potrebbe trovare fondamento nei principi costituzionali che presidiano la libertà di manifestazione del pensiero e il corretto svolgimento del processo democratico.

In questa prospettiva, il divieto di censura preventiva di cui all'art. 21 Cost., pur tradizionalmente riferito ai poteri pubblici, può essere valorizzato come indice della particolare intensità della tutela accordata alla circolazione delle idee, soprattutto in ambito politico. Ciò non implica una sua diretta applicazione ai rapporti tra privati, ma suggerisce l'esigenza che eventuali limitazioni alla diffusione di contenuti politici, anche quando adottate da soggetti privati, siano assistite da garanzie procedurali effettive e da forme di controllo tempestivo, idonee a prevenire compressioni arbitrarie o sproporzionate del dibattito pubblico [A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. La Libertà Di Manifestazione Del Proprio Pensiero*, Bologna-Roma, 2006, parte III, *Capitoli* 1; 3-4; G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di Internet,* in *MediaLaws*, 1/2018, 19-27, 19-27].

In definitiva, il limite principale dell'attuale sistema non risiede tanto nell'assenza di strumenti di tutela, quanto nella loro inadeguatezza rispetto alle caratteristiche del contesto in cui operano. La sfida regolatoria consiste, pertanto, nel costruire meccanismi di garanzia capaci di coniugare rapidità, effettività e rispetto dell'autonomia dei soggetti coinvolti, evitando che la disciplina del dibattito pubblico digitale sia rimessa, in via esclusiva e rimedi giurisdizionali necessariamente tardivi.

VI Domanda

L'ultima domanda investe il profilo forse più insidioso della questione: non la moderazione esplicita dei contenuti, ma la loro organizzazione e distribuzione attraverso sistemi algoritmici di raccomandazione. Si tratta di stabilire se tali meccanismi, fondati sulla profilazione degli utenti, possano determinare forme indirette ma sostanziali di compressione del pluralismo informativo.

Su questo terreno, l'analisi giuridica può essere utilmente integrata da evidenze empiriche. Chi scrive ha partecipato alla realizzazione della *Mappa dell'Intolleranza 9* [Vox – Osservatorio Italiano sui Diritti, 2025 https://www.voxdiritti.it/wp-content/uploads//2026/04/MAPPA-DELLINTOLLERANZA-9.pdf], progetto sviluppato con l'Università degli Studi di Milano mediante un approccio *human in the loop* su un corpus di circa 2 milioni di contenuti pubblicati sulla piattaforma X nel periodo gennaio–novembre 2025, con specifico riferimento alle dinamiche di diffusione e viralizzazione degli stereotipi online.

I dati mostrano come la circolazione dei contenuti non assuma la forma di una distribuzione casuale e indifferenziata, ma sia caratterizzata da una marcata concentrazione delle interazioni su un numero limitato di nodi, secondo pattern compatibili con logiche di amplificazione selettiva. In tale contesto, i contenuti connotati da maggiore carica emotiva (tra cui quelli ostili o polarizzanti) tendono a generare livelli di engagement significativamente più elevati e, conseguentemente, a beneficiare di una maggiore visibilità all'interno dei sistemi di raccomandazione.

Questa dinamica consente di precisare i termini della questione. Gli algoritmi di raccomandazione non si limitano a distribuire contenuti, ma incidono attivamente sulle condizioni della loro circolazione, selezionando e gerarchizzando le informazioni in base a criteri opachi per l'utente e prevalentemente orientati alla massimizzazione dell'interazione. In tale prospettiva, il fenomeno delle *filter bubbles* [E. PARISER, *Il filtro. Quello che Internet ci nasconde*, Milano, 2012, 17 ss.] non può essere considerato una mera disfunzione, ma rappresenta una conseguenza strutturale di modelli di business fondati sulla profilazione: l'utente è progressivamente esposto a contenuti coerenti con le proprie preferenze pregresse, mentre le informazioni dissonanti tendono a essere marginalizzate. In questi termini, la selezione algoritmica può determinare una restrizione di fatto della varietà informativa accessibile, incidendo sulla libertà di formazione dell'opinione [O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet,* in *MediaLaws*, 1/2018, 48-82].

L'analisi qualitativa dei contenuti aggiunge un ulteriore elemento di complessità. Una quota significativa delle espressioni ostili si manifesta in forma indiretta, attraverso allusioni, ironia o costruzioni linguistiche implicite, che sfuggono più facilmente ai sistemi automatici di rilevazione. Si tratta di quella che è stata definita una vera e propria "grammatica dell'abuso", capace di incidere in modo progressivo sulla rappresentazione sociale dei gruppi bersaglio senza esporsi a meccanismi di moderazione immediata [R. SCARPA, *Lo stile dell'abuso. Violenza domestica e linguaggio*, Roma, 2024 M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di diritto delle donne*,

Milano, 2025, 363 ss.]. L'esposizione reiterata a tali contenuti, soprattutto in ambienti informativi fortemente profilati, può contribuire a strutturare nel tempo le percezioni e le convinzioni degli utenti.

L'incidenza di tali fenomeni assume una particolare rilevanza con riferimento ai minori. In ambito comparato, due recente decisioni di tribunali statunitensi (rese a distanza di poche ore nel marzo 2026) offrono un'indicazione significativa dell'evoluzione in atto. Il 25 marzo 2026, nella causa *K.G.M. v. Meta Platforms, Inc. et al.* dinanzi alla Los Angeles County Superior Court, una giuria ha ritenuto Meta (70%) e Google/YouTube (30%) responsabili per i danni subiti da una giovane utente, riconoscendo complessivamente 6 milioni di dollari tra danni compensativi e punitivi. Il giorno precedente, una giuria statale del New Mexico ha condannato Meta al pagamento di 375 milioni di dollari per violazione della normativa di tutela dei consumatori, ravvisando una condotta ingannevole circa la sicurezza delle piattaforme e una insufficiente protezione dei minori.

Il rilievo giuridico di tali decisioni non risiede tanto in un superamento esplicito della protezione offerta dalla Section 230 del *Communications Decency Act*, quanto nello spostamento del fuoco del contenzioso dal contenuto generato dagli utenti alle caratteristiche di progettazione delle piattaforme. In questo senso, elementi quali lo *scroll* infinito, *l'autoplay*, le notifiche personalizzate e i sistemi di raccomandazione algoritmica vengono in rilievo come possibili fattori causali del danno, in quanto idonei a incentivare modalità di fruizione intensiva e a orientare i comportamenti degli utenti. Si delinea così, almeno in via tendenziale, un approccio che considera il *design* del servizio come ambito giuridicamente rilevante, soprattutto in relazione alla tutela dei minori.

Nel diritto dell'Unione europea, pur in assenza di un modello pienamente sovrapponibile, si rinvengono elementi che si muovono nella medesima direzione. Il DSA impone alle piattaforme di dimensioni molto grandi obblighi di valutazione e mitigazione dei rischi sistemici (artt. 34 e 35), inclusi quelli relativi agli effetti sui diritti fondamentali e sulla protezione dei minori, vieta l'uso dei dati personali dei minori per la pubblicità profilata (art. 28) e prevede, per i sistemi di raccomandazione, obblighi di trasparenza e la possibilità di accedere a opzioni non basate sulla profilazione (art. 38). A ciò si affianca il regolamento UE 2024/1689, c.d. "AI Act", che rafforza il controllo sui sistemi algoritmici attraverso obblighi di trasparenza e valutazione d'impatto.

Sul piano costituzionale interno, tali dinamiche possono essere lette alla luce del principio pluralistico già richiamato e dei doveri di protezione nei confronti dei minori riconducibili agli artt. 2 e 30 Cost. Un ambiente informativo caratterizzato da esposizione reiterata a contenuti omogenei, polarizzanti o deumanizzanti, amplificati attraverso meccanismi di profilazione algoritmica, non incide soltanto sulla libertà di informazione in senso stretto, ma può influire sui processi di formazione cognitiva ed emotiva dell'individuo, in modo particolarmente significativo nei confronti dei soggetti in età evolutiva.

La risposta al quesito deve, pertanto, essere formulata in termini articolati. I sistemi di profilazione algoritmica non integrano, in senso tecnico, forme di censura, in quanto non operano attraverso divieti o rimozioni esplicite; tuttavia, essi possono produrre

effetti sostanzialmente limitativi del pluralismo, incidendo sulle condizioni effettive di accesso a una pluralità di informazioni e opinioni. La regolamentazione efficace è, dunque, quella che interviene non solo sui contenuti, ma sulle condizioni strutturali della loro circolazione, rafforzando gli obblighi di trasparenza sui sistemi di raccomandazione, garantendo l'accesso effettivo a opzioni non profilate e introducendo meccanismi di valutazione periodica dell'impatto degli algoritmi sulla diversità informativa, con particolare attenzione alla tutela dei minori. La sfida è evitare che tali strumenti si risolvano in meri adempimenti formali, assicurando invece un controllo effettivo sui meccanismi concreti di funzionamento delle piattaforme [cfr. M. BASSINI, M. CUNIBERTI, C. MELZI D'ERIL, O. POLLICINO, G. E. VIGEVANI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2022].

***

PARTECIPANTI INVITATI AL FORUM

Enrico Albanesi, Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi dei Genova

Roberto Borrello, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Siena

Michela Manetti, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Siena

Giulio Enea Vigevani, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano-Bicocca

Roberto Zaccaria, Già Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli Studi di Firenze

PARTECIPANTI ALLA CALL APERTA

Giovanni Barozzi Reggiani, Ricercatore a t.d. tipo a) di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Sassari

Flaviana Cerquozzi, Dottoranda di ricerca in Diritto Privato Comparato – Sapienza Università di Roma

Marco Guerra, Dottorando di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi Magna Graecia

Marta Annamaria Tamborini, Dottoranda in Immagine, linguaggio e figura, forme e modi della mediazione – Università degli Studi di Milano