



L'infodemia del COVID-19: la regolazione europea e italiana contro la disinformazione online durante l'emergenza coronavirus

di Michele Barbieri¹

3 giugno 2020

Premessa

Le campagne di disinformazione online stanno acquisendo maggior vigore sull'onda dell'epidemia COVID-19, contaminando il dibattito pubblico. Questo disordine informativo prolifica principalmente attraverso i social network e, distorcendo la visione di ciò che accade nel mondo, può condizionare le opinioni dei cittadini e consentire forme di manipolazione per scopi politici e/o economici. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato che ci troviamo di fronte a una "[infodemia](#)", cioè una sovrabbondanza di informazioni sul coronavirus (false e veritiere) che rende difficile per i cittadini distinguere quelle attendibili e quelle relative alle azioni intraprese dalle istituzioni per contenerla. A questo proposito, il Direttore Generale dell'OMS, dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, in data 2 febbraio 2020 ha affermato che "[nella nostra era contrassegnata da notizie false e disinformazione, mai come oggi è necessario che](#)

¹ Dottorando di ricerca in Diritto e istituzioni economico-sociali (DIES), presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Napoli "Parthenope".

[l'OMS offra scienza e prove affidabili al fine di supportare le decisioni assunte in materia di salute](#)".

L'infodemia sul coronavirus ha colpito tutto il territorio europeo, e senza eccezioni. In questa emergenza si sono insediati attori ostili, i quali approfittano della struttura pervasiva e degli effetti a largo spettro che ha il web sui cittadini/utenti. Questi ultimi, colpiti dalla crisi sanitaria, economica e finanziaria scaturita, vivono anche una crisi sociale e mediatica, avendo difficoltà di reperire informazioni affidabili sulle origini del virus, su cosa sta accadendo nel mondo, sull'efficacia dei presidi medico-sanitari (vaccini, mascherine, tamponi, pseudo-cure) e sull'attività svolta da parte delle autorità competenti. Tutto ciò rischia di inficiare [l'efficacia delle politiche implementate al fine di contenere l'epidemia](#), con consequenziali ripercussioni sulla salute e la sicurezza dei cittadini, come sottolineato anche dall'[OECD](#).

Nell'ambito della azione di prevenzione e contrasto contro l'infodemia sul COVID-19, la Commissione Europea ha rafforzato le misure preesistenti contro la disinformazione online, le quali rispondono a tre esigenze: responsabilizzare le piattaforme digitali online attraverso strumenti di auto-regolazione; sostenere le campagne di *fact checking* e smascheramento delle informazioni distorte; promuovere l'alfabetizzazione mediatica e digitale nei cittadini europei, al fine di favorire consapevolezza nell'utilizzo di internet e nel recepimento delle informazioni prodotte dai molteplici canali mediatici. In aggiunta, con il supporto dell'European External Action Service (Servizio europeo per l'azione esterna), sono stati predisposti nuovi canali di informazione focalizzati sull'emergenza del coronavirus, al fine di orientare i cittadini verso notizie affidabili e autorevoli provenienti dal portale dell'OMS e dagli istituti nazionali in materia di salute degli Stati membri.

Il Governo italiano ha invece focalizzato l'attenzione sul tema disinformazione più recentemente, quando a fine marzo il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) ha rilevato e segnalato al Governo una vera e propria campagna di notizie false e distorte sul COVID-19, istituendo così una *task force* impegnata ad analizzare il fenomeno e suggerire una risposta istituzionale adeguata. Fino ad allora, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) aveva prodotto una serie di report volti ad analizzare il fenomeno della disinformazione online, producendo linee guida che hanno esteso la regolazione dei canali mediatici tradizionali alle piattaforme online di social media (come l'estensione del rispetto della par condicio sui social network).

Sebbene a nessuno dei due livelli, sovranazionale e nazionale, siano stati adottati nuovi strumenti di regolazione volti a prevenire e contrastare il fenomeno della disinformazione online in maniera più coercitiva, è chiaro che il COVID-19 ha generato una forte attenzione sul fenomeno da parte delle istituzioni europee e italiane. Nei paragrafi seguenti si delineeranno i principali strumenti di regolazione relativi all'attività di prevenzione e contrasto alla disinformazione online, evidenziandone: le misure preesistenti e gli effetti; le misure scaturite

dallo shock determinato dal COVID-19; infine, alcune riflessioni sull'approccio adottato dalle istituzioni europee e nazionali, con alcune conclusioni finali.

Le azioni dell'Unione Europea: l'approccio della Commissione contro la disinformazione sul COVID-19

La Commissione Europea ha adoperato diversi strumenti per contrastare le *fake news*. La precedente legislatura Juncker (2014/2019) aveva adottato un approccio multidimensionale e inclusivo, attraverso l'adozione del [Piano di azione contro la disinformazione](#) nel 2018, frutto del lavoro svolto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (allora in carica Federica Mogherini), la Commissione Europea (coadiuvata dal gruppo di esperti *HLEG on fake news*) e l'agenzia per il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Il Piano prevedeva: un rafforzamento della trasparenza nelle piattaforme online; la promozione dell'alfabetizzazione mediatica da parte degli Stati membri; la creazione di strumenti di controllo che non ledano diritti e libertà civili; la responsabilizzazione dei soggetti quali utenti e operatori di settore; infine (ma non meno importante) la promozione della ricerca sul fenomeno. Con l'avvento dell'emergenza COVID-19, la regolazione europea mantiene una continuità con l'apparato preesistente, rafforzando la strumentazione di tipo collaborativo, caratterizzata da strumenti di *soft law* e un assetto di *governance multistakeholder*, dove i colossi digitali figurano come i principali alleati delle istituzioni europee.

La collaborazione diretta tra Commissione Europea e le piattaforme dei *social media* fa perno sul [Codice di pratiche contro la disinformazione](#). Si tratta di uno strumento di autoregolamentazione sottoscritto volontariamente dalle piattaforme online digitali, quali Alphabet (Google), Facebook, Twitter, Mozilla e Microsoft, e dalle associazioni di categoria internazionali rappresentanti il settore pubblicitario (IAB, WFA ed EACA). Questa forma di autoregolamentazione è stata potenziata a seguito dell'emergenza COVID-19, mediante un incontro tenuto dalla attuale Vicepresidente della Commissione Věra Jourová con i colossi digitali. Questi ultimi hanno dichiarato di aver individuato diverse campagne di disinformazione che sfruttano il tema del COVID-19, adoperando una serie di misure di contrasto basate sul blocco e la rimozione dei contenuti informativi distorti. In questa occasione, hanno rinnovato il loro impegno nella promozione di contenuti affidabili e forniti da fonti giornalistiche autorevoli, nonché al declassamento e cancellazione delle notizie false, fuorvianti, illegali e dannose (come ad esempio le teorie cospiratorie in relazione all'origine e all'intenzionale diffusione del coronavirus). La celere risposta delle piattaforme firmatarie del Codice è un elemento che valida gli strumenti contenuti in esso, coadiuvando la risposta delle piattaforme digitali nel contrasto alla disinformazione mediante strumenti di *self-regulation*. Inoltre, la Vicepresidente Jourová ha sollecitato nuove adesioni da parte degli altri *provider* digitali, [dichiarando](#): "il monitoraggio e le azioni delle piattaforme devono continuare", invitando i firmatari del Codice a "riunirsi

nuovamente tra quattro settimane per proseguire la discussione e condividere nuove informazioni”.

In aggiunta, il 30 marzo 2020, la Commissione ha istituito una [pagina ad hoc](#) focalizzata sulla lotta alla disinformazione connessa al COVID-19 che si inserisce in una più ampia risposta europea all'emergenza scaturita dal coronavirus. L'obiettivo è quello di fornire un canale informativo ufficiale europeo che risponda a diverse funzioni: innanzitutto indicare i siti ufficiali delle autorità sanitarie degli Stati membri, dell'OECD e dell'OMS così da orientare i cittadini verso informazioni e indicazioni affidabili; chiarire alcune questioni di base in merito all'origine della malattia, alle attività intraprese dall'UE e ai sistemi di protezione, fornendo ai cittadini risorse informative online che gli consentano di differenziare le notizie vere da quelle false; evidenziare il rischio delle truffe online, con particolare riferimento alla commercializzazione di pseudo-presidi medici sui canali dei social networks; infine, predisporre ulteriori risorse online e link correlati per coinvolgere studenti ed educatori, con l'obiettivo di promuovere l'alfabetizzazione mediatica e digitale.

Come anticipato, l'approccio collaborativo della Commissione prevede un coinvolgimento dell'[European External Action Service](#) (EEAS). Si tratta dell'istituzione europea che si occupa del servizio diplomatico dell'UE e coadiuva l'attività dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune a dare attuazione alla politica estera e di sicurezza comune dell'organismo sovranazionale. L'EEAS ha avviato il progetto [EUvsDISINFO](#), una pagina *ad hoc* che fornisce un database dei contenuti che offrono “una rappresentazione parziale, distorta o falsa della realtà nonché la diffusione di messaggi pro-Cremlino”. Per contenuti “pro-Cremlino” si intendono alcune tipologie di informazioni volte a generare un sentimento euroscettico e favorire un senso di affiliazione verso la potenza russa. Spesso, le agenzie che diffondono questi contenuti sono vere e proprie truppe informatiche che hanno base dentro e fuori l'Unione Europea, e i cui finanziamenti sono riconducibili al governo russo. La banca dati dell'EEAS contiene oltre 8000 news raccolte da gennaio 2015 fino ad oggi, indicando la data, il titolo, la fonte, i paesi di destinazione, il contenuto e la smentita. Da questi dati è possibile orientare la ricerca e filtrare i contenuti inerenti all'epidemia COVID-19, mostrando quali sono le notizie false diffuse sull'epidemia. Seppur l'elaborazione di un catalogo completo delle *fake news* risulti essere di difficile compilazione (in quanto molte di queste notizie si convogliano in app di messaggistica istantanea e sono difficilmente rilevabili), il database ha permesso la pubblicazione dei primi due [rapporti speciali](#) da parte della *task-force* europea sulla pericolosa relazione che sussiste tra disordini informativi e COVID-19. I due *report* offrono una panoramica sulle tendenze attuali delle campagne di disinformazione che sfruttano il tema pandemia, segnalando una pericolosa proliferazione di notizie *fake*, distorte e teorie cospiratorie, con potenziali ripercussioni deleterie per la salute, la sicurezza e la comunicazione in momenti di crisi. L'agenzia EEAS evidenzia che una parte di questa diffusione è imputabile ad attività intenzionali, definite “campagne coordinate” che sostengono un sentimento euroscettico e che

generano sfiducia nei confronti delle istituzioni europee e dei loro partner. Spesso, tali campagne sono riconducibili ad attività finanziate da potenze straniere.

L'EEAS collabora con la Commissione attraverso un ulteriore strumento di cooperazione, il quale costituisce uno dei quattro pilastri del Piano di azione contro la disinformazione e prevede anche una partecipazione da parte degli Stati membri. Nel mese di marzo 2019 è stata pubblicata la scheda informativa del [Rapid Alert System](#) (RAS) dell'UE contro le *fake news*. Lo strumento, introdotto dall'EEAS e promosso dalla Commissione Junker con il Piano di azione contro la disinformazione, consiste in un sistema coordinato che consente lo scambio e la condivisione di informazioni utili al fine di individuare i contenuti falsi e le loro sorgenti. Il RAS è quindi una sorta di *open-source hub* dove confluiscono i dati sulle campagne di disinformazione online per favorire il lavoro di analisi da parte dei ricercatori e degli operatori di settore che svolgono attività di *fact-checking*. Il coordinamento degli Stati membri avviene mediante l'individuazione di funzionari governativi, definiti "punti di contatto" degli scambi informativi e coadiuvati dall'EEAS. Tuttavia, lo strumento di raccolta informativa non è stato ancora attivato e non si conoscono ulteriori dettagli sul suo funzionamento, né l'individuazione dei "punti di contatto" nazionali.

La regolazione nazionale: il ruolo centrale dell'AGCOM

Anche la regolazione italiana è caratterizzata dal ricorso a strumenti basati sulla *soft-law*. L'attività preponderante viene svolta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), rivolta principalmente alle piattaforme digitali in una logica *multistakeholders*. Già nel 2016 l'autorità ha avviato un'indagine conoscitiva sul settore dell'informazione e sul ruolo dei *digital providers* attraverso la delibera n. 309/16/CONS e conclusasi nel febbraio 2020. L'indagine ha permesso la pubblicazione di report e documenti di analisi sulla disinformazione, promuovendo strumenti di prevenzione come l'alfabetizzazione mediatica e orientando gli attori dell'arena digitale ad attività di auto-regolazione. Nel 2019, l'AGCOM ha pubblicato quattro numeri [dell'Osservatorio sulla disinformazione online](#), un report periodico che analizza il fenomeno e la sua portata. Altri [rapporti](#) pubblicati dall'AGCOM hanno coinvolto direttamente i colossi digitali (come Facebook), promuovendo attività di *fact-checking* e *debunking*.

L'infodemia scaturita ha portato l'AGCOM a pubblicare nel mese di aprile 2020 [due rapporti sulla disinformazione focalizzati sull'emergenza COVID-19](#), i quali evidenziano uno spostamento di interesse da parte delle fonti di *fake news* sulla pandemia del coronavirus. I dati mostrano che nei primi due mesi del 2020, l'incidenza di *fake news* sul coronavirus si attestava intorno a una media del 5% sul totale dei contenuti falsi. Questa percentuale è notevolmente incrementata nel primo mese di emergenza (marzo), toccando il 46% sul totale della disinformazione e un lieve decremento nel secondo mese di emergenza (aprile), con una

incidenza media del 37%². Il rapporto rileva anche un altro dato preoccupante. Cittadini e aziende, colpiti duramente dalla crisi sanitaria ed economica, hanno incrementato esponenzialmente la ricerca continua di informazioni aggiornate sull'emergenza. Ciò li ha resi ancor più vulnerabili dagli attori ostili, i quali abusano di una precaria situazione socio-psicologica scaturita dalla pandemia in atto. L'AGCOM riporta che nel primo bimestre del 2020 si è registrato un incremento del 16% degli attacchi informatici nel mondo, rispetto al primo semestre del 2019. Le tecniche più diffuse riguardano gli attacchi informatici da parte di *hacker*, strategie di *malspam*, invio di *malware*, accessi da remoto attraverso *software* Trojan e attività di *pishing*³.

La regolazione domestica⁴ mantiene quindi un certo grado di continuità con il periodo pre-emergenza COVID-19, caratterizzato da una costante centralità dell'AGCOM nella prevenzione alla disinformazione. La carente leadership politica rispetto alla regolazione di questo tema ha prodotto un vero e proprio silenzio da parte del legislatore, il quale non è riuscito a regolamentare l'attività delle piattaforme digitali e dei partiti politici. L'AGCOM figura quindi come il principale protagonista nella lotta alla disinformazione e, in assenza di potestà legislativa, fa ricorso alla sua potestà regolamentare e sanzionatoria sui settori di sua competenza (incluso quello dei contenuti audiovisivi). Inoltre, interpreta ed estende le normative vigenti, redigendo linee guida non vincolanti che sollecitano i colossi digitali e i partiti politici a seguire principi e dettami normativi tipici del settore giornalistico tradizionale ed esortandoli a un comportamento maggiormente etico.

Gli effetti potenzialmente lesivi dell'infodemia nel settore mediatico e digitale sulla salute e sulla sicurezza dei cittadini hanno indirizzato anche l'attenzione politica sul tema della disinformazione online. Nel mese di marzo 2020, all'attività dell'AGCOM si è aggiunta quella del [Ministero della Salute](#). Quest'ultimo ha recentemente avviato una collaborazione con i principali motori di ricerca al fine di ricondurre e orientare le ricerche online sul coronavirus ai link ufficiali delle istituzioni sanitarie competenti in ambito nazionale, sovranazionale e internazionale. Infine, a fine marzo 2020, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) ha rilevato e segnalato al Ministero dell'Interno attività di ingerenza estera attraverso campagne di disinformazione online focalizzate sul COVID-19. Il Governo ha successivamente istituito una *task force* all'inizio di aprile, denominata "[Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione](#)

² Dati AGCOM (2020), Osservatorio sulla disinformazione online – speciale coronavirus, 1/20 e 2/20.

³ Dati AGCOM (2020), Osservatorio sulla disinformazione online – speciale coronavirus, 2/20, pag. 19

⁴ Esclusa l'esperienza (controversa) di *fact-checking* sul sito della Polizia di Stato. Infatti in Italia, nel gennaio 2018, fu pubblicato il "Protocollo operativo per la lotta contro la diffusione delle fake news attraverso il web in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018" da parte dell'allora Ministro dell'Interno Minniti. Il Protocollo istituisce il "red button" che permette la segnalazione di contenuti *fake*, supportando la rimozione delle notizie false. Lo strumento è stato fortemente criticato da David Kaye, portavoce speciale dell'ONU per la Libertà di espressione, perché lesivo dei diritti civili e politici posti a tutela della libertà di espressione, in quanto carente di aspetti definitivi. Inoltre lo strumento è limitato al periodo precedente alle elezioni politiche italiane del 2018.

[di fake news relative al COVID-19 sul web e sui social network](#)”, diretta dal sottosegretario della Presidenza del Consiglio e con delega all’informazione e all’Editoria, Andrea Martella. L’unità si raccorda con i ministeri, l’AGCOM e la Protezione Civile al fine di creare un tavolo di lavoro “snello” che analizzi le modalità e le fonti di disinformazione, il grado di coinvolgimento dei cittadini sui social network e che coordini le azioni di contrasto e prevenzione alle notizie false.

Riflessioni conclusive

La Commissione von der Leyen e le autorità italiane stanno ponendo attenzione al fenomeno delle campagne di disinformazione, in particolar modo a seguito della crisi scaturita dall’epidemia COVID-19. L’approccio di entrambi i livelli appare quello di rafforzare le preesistenti tendenze, potenziando gli strumenti già predisposti in passato. Sono comunque evidenziabili alcune novità. Il livello europeo mostra una specifica attenzione sul rapporto COVID-19/disinformazione. Mentre da un lato l’approccio nei confronti delle piattaforme digitali resta di *self-regulation* ma focalizzato sull’infodemia, dall’altro lato la Commissione si è attivata nella promozione dell’alfabetizzazione mediatica, predisponendo nuovi portali digitali interamente dedicati al fenomeno. L’obiettivo è quello di fornire contenuti affidabili che orientino i cittadini/utenti nella ricerca alle informazioni sulla situazione emergenziale scaturita dalla pandemia del coronavirus. Ciò nonostante, la mancata attivazione del RAS impedisce un vero e proprio coordinamento armonico tra gli Stati membri nella raccolta di dati e contenuti utili sulle campagne di disinformazione online, ostacolando il già difficile lavoro di analisi sul fenomeno e l’implementazione di nuovi strumenti di regolazione nell’UE. Al livello domestico si evidenzia una nuova attenzione politica sul fenomeno della disinformazione relazionata al COVID-19, grazie all’attività svolta dal Ministero della Salute e al lancio della *task force* da parte del Governo, le quali si affiancano al lavoro già svolto dall’AGCOM. Tuttavia, è possibile asserire che l’azione posta in essere dal governo si pone l’obiettivo di scongiurare i rischi dell’infodemia sul coronavirus, producendo effetti solo nel breve termine e in uno specifico contesto di emergenza sanitaria.

Complessivamente, l’adozione di strumenti di *soft-law* da parte del livello sovranazionale e nazionale rispetto a regolazioni più coercitive è da apprezzare e favorire, in quanto evita l’istituzione di “giudici della verità”. Infatti, il rischio di nominare organismi di “censura” è rappresentato dalla potenziale lesione di quelle che sono le libertà e i diritti civili e politici. La strada da compiere appare comunque in salita. Lo spostamento di attenzione dei contenuti *fake* sul COVID-19 rischia di inficiare il dibattito pubblico e la fiducia verso le istituzioni. Quest’ultima rappresenta il collante fondamentale tra cittadini e politica, ma anche il presupposto su cui devono poter contare le istituzioni al fine di raccogliere un sufficiente grado di consenso rispetto alle misure di quarantena e *lockdown* attuate dai governi al fine di contenere l’epidemia.

Infine, l'autoregolazione delle piattaforme digitali sul territorio europeo ha senz'altro una sua efficacia nel breve termine, permettendo un'armonizzazione delle pratiche dei colossi digitali che trascende i confini degli Stati membri. Ciò nonostante non appare risolutiva, perché in questo modo le BigFive digitali diventano censori di sé stessi. Il rischio è quello di configurare una situazione dove la trasparenza prevista dagli strumenti di *self-regulation* venga adottata secondo la logica del mero adempimento, generando una situazione di salvaguardia per le multinazionali che detengono la proprietà delle piattaforme digitali e da cui ne ricavano benefici economici. È necessario auspicare a un'efficacia nel medio-lungo termine, la quale richiede un approccio volto alla promozione della alfabetizzazione mediatica e a far accrescere consapevolezza da parte dei cittadini, favorendo buona informazione e strumenti di *debunking* che permettano di riconoscere le notizie vere da quelle false e le fonti attendibili da quelle distorte. In questo modo è possibile costruire strategie di resistenza e conseguire un approccio resiliente nella società in rete costantemente esposta ai rischi della disinformazione online.