

RAFFAELLA CRISTIANO
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE
NELLA FORMAZIONE DEL CONSENSO

1. *Formazione del consenso e costituzionalismo*

Le nozioni di opinione pubblica¹ e di consenso popolare² sfuggono ad un significato univoco. Come tutti i concetti aventi portata generale, presentano carattere complesso e si declinano in modo diverso a seconda delle prospettive di indagine e dei contesti disciplinari di riferimento (giuridici, storici, sociologici, filosofici, psicologici)³.

In linea generale il termine opinione pubblica richiama il consolidamento di un sistema di idee, di giudizi e di valori su temi di pubblico interesse di varia natura (politici, scientifici, bioetici, culturali, religiosi), su cui convergono (o divergono) i cittadini in uno spazio dialettico, in un certo momento storico e in un dato ordinamento.

In tale ampia accezione, l'opinione pubblica rappresenta allo stesso tempo sia il prodotto del dibattito pubblico (inteso nei contenuti oggetto di discussione), che il fattore di impulso del confronto dei cittadini su tali tematiche⁴.

1 N. Matteucci, voce *Opinione pubblica*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 421.

2 T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, in *Federalismi*, 13 luglio 2022, p. 2 ss.

3 J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1984; v. anche J. Bryce, *Democrazie moderne*, Milano, 1930; A.V. Dicey, *Diritto e opinione pubblica nell'Inghilterra dell'Ottocento*, Bologna, 1997; B. Leoni, *Il concetto di opinione pubblica*, in *Rivista di Filosofia*, n. 3-4, 1946, ora in Id., *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Giuffrè, Milano, 1980; N. Matteucci, voce *Opinione pubblica*, cit.; Id., voce *Opinione pubblica*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, 1990; W. Lippmann, *Public Opinion*, Roma, (1922), 2004; N. Urbinati, *Opinione pubblica e legittimità democratica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4/2010, p. 247 ss.; V. Price, *L'opinione pubblica*, Bologna, 2004; G. Grossi, *L'opinione pubblica. Teoria del campo demoscopico*, Roma-Bari, 2004.

4 L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, in *Federalismi*, n. 11/2020, p. 307.

In ambito costituzionale la formazione del consenso è momento essenziale del processo democratico.

Le modalità di un confronto pluralistico, aperto, dialettico su temi di pubblico interesse costituiscono il preludio per il momento dell'espressione del consenso elettorale⁵ attraverso il voto e la scelta degli organi rappresentativi. In quanto tale, la fase della formazione del consenso rappresenta la premessa per l'esercizio della sovranità popolare, secondo le forme e i limiti costituzionali⁶.

Le condizioni di fatto atte a garantire una corretta formazione dell'opinione pubblica per mezzo di una comunicazione ed informazione aperta e trasparente consentono, inoltre, lo svolgersi di un continuo processo informale di legittimazione democratica delle istituzioni sulla base della manifestazione, da parte dei cittadini, di giudizi e di atteggiamenti di fiducia (o di sfiducia) nei riguardi del sistema politico ed istituzionale⁷, collocandosi in pieno nel solco della tradizione del costituzionalismo liberale⁸.

Il tema del consenso pubblico è, dunque, fortemente connotativo delle democrazie liberali ove lo sviluppo di un dibattito, anche critico, su contenuti di pubblico interesse, concorre alla formazione, nell'opinione pubblica, di una consapevolezza costituzionale⁹, sia in funzione di cittadinan-

5 T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, cit., p. 2 ss.

6 In tal senso, la Corte costituzionale afferma che la "necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica" costituisce il presupposto per "consentire [...] la più ampia informazione del cittadino per formare la sua consapevolezza politica" (Corte cost., sentenza n. 155 del 2002, punto 2 del *Considerato in diritto*).

7 G. Sartori, *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, 1979; G. Rebuffa, *Opinione pubblica e democrazia*, Il Mulino, 2003; M. Barisione, *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*, in F. Saccà (a cura di), *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, Milano, 2014.

8 T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, cit., p. 2 ss., sottolinea che il concetto di consenso, sfuggendo alle regole scritte in Costituzione, risulta riconducibile più alla dimensione della legittimazione che della legalità, ovvero più all'effettività dei comportamenti costituzionali e al costituzionalismo che al formalismo della normativa costituzionale e al perimetro normativo costituzionale.

Per un approfondimento del concetto di costituzionalismo cfr., da ultimo, A. Baldassarre, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale. Una teoria alternativa al giuspositivismo e al giusnaturalismo*, Modena, 2020.

9 Nell'accezione del consenso come fiducia cfr. T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, cit., p. 4: "È la fiducia, da intendersi anche come consenso, che innerva il tessuto della Costituzione favorendo il formarsi della "coscienza costituzionale", in cui la comunità alla quale si appartiene possiede una struttura, una autonomia, una validità di diritto, fondate sulla adesione dei

za attiva e partecipativa, che in funzione di controllo e di legittimazione¹⁰ delle istituzioni e dei pubblici poteri. Altri elementi che si riconducono alla tradizione degli ordinamenti liberali sono, per un verso, la presenza, accanto al consenso popolare, del dissenso e del diritto di critica¹¹, ovvero della possibilità di esprimere idee o giudizi non conformativi rispetto alla maggioranza consolidata; per altro verso, la tendenziale attendibilità e veridicità delle fonti informative, garantite attraverso attività di controllo e di verifica, nonché l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, in grado di generare un dibattito quanto più aperto e trasparente. Il tema della verità all'interno delle democrazie liberali¹² e quello connesso, e più specifico, di una educazione alla verità nel contesto digitale¹³, appaiono centrali soprattutto rispetto ai rischi di manipolazione dell'opinione pubblica da parte dei *mass media* e della rete¹⁴.

Perché si creino i presupposti per una corretta formazione del consenso in grado di favorire la cittadinanza in chiave partecipativa non basta, inoltre, la semplice presenza di un'opinione pubblica considerata quantitativamente come mera somma di una pluralità di opinioni, pur formatesi in modo libero e plurale, ma assume particolare rilievo il tema della qualità dell'opinione pubblica, intesa, innanzitutto, come diritto di informarsi e di conoscere e, poi, come capacità e competenza dei cittadini anche riguardo a specifici oggetti e contenuti di discussione¹⁵. Nello spazio pubblico lo sviluppo di un dibattito informato e competente rafforza la pubblicità e democraticità dei procedimenti decisionali, sia in termini meramente elettivi di rappresentanza del consenso politico, sia deliberativi su specifici temi e contenuti¹⁶. Nella sfera privata, la libertà di informazione e di opinione

cittadini a una obbligazione politica, che è quella definita e stabilita nella carta costituzionale", Cfr. L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, cit., p. 306 ss.

10 A. Papa, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi*, n. 1, 2017, p. 2 ss.

11 T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, cit., p. 2 ss.; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, 2000, p. 32 qualifica la "dialettica del dissentire" quale vero fondamento del pluralismo.

12 S. Rosenfeld, *Democracy and Truth. A Short History*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019.

13 M. Monti, *Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agenda digitale*, in *Federalismi*, n. 11, 2020.

14 E.S. Herman, N. Chomsky, *La fabbrica del consenso*, Milano, 1998; L. Casini, *Lo Stato nell'era di Google. Frontiere e sfide globali*, Mondadori Università, 2020.

15 L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, cit., p. 308.

16 A. Papa, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, cit., p. 3.

ed il confronto dialettico in uno spazio aperto e pluralista favoriscono la formazione di capacità critiche, di autonomia di giudizio e, quindi, di consapevolezza individuale e sociale.

Diversamente, i regimi autoritari e illiberali, caratterizzati dalla evidente tensione tra la sfera dell'autorità e i diritti di libertà, si connotano per la mancanza di un pluralismo informativo, per l'assenza della veridicità delle fonti di informazione politica e per la repressione del dissenso, che non solo negano in radice la libera espressione del pensiero e la corretta informazione, ma impediscono inoltre la possibilità di un confronto aperto e pluralista e, conseguentemente, l'espressione di un pensiero critico e consapevole anche sul piano individuale. Come è stato autorevolmente evidenziato¹⁷, in tali contesti si forma una opinione non-pubblica, caratterizzata da un generalizzato "clima di consenso" indotto da propaganda e da "un'atmosfera di disponibilità all'acclamazione" che indebolisce le facoltà critiche individuali e collettive ed incrina il processo di partecipazione continuativa dei cittadini al dibattito pubblico.

Il ruolo dell'opinione pubblica e del consenso ha conosciuto, nel corso del tempo, un'evoluzione connessa alle trasformazioni economiche e sociali e al diverso grado di partecipazione dei cittadini alla sfera pubblica. Lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa, durante il Novecento, ha svolto un ruolo di profondo mutamento delle caratteristiche del consenso, determinando la precipua importanza della sfera comunicativa e del rapporto tra opinione pubblica, libertà di manifestazione del pensiero e diritto di informazione, soprattutto nel contesto politico¹⁸. A partire da tale momento, la formazione dell'opinione pubblica ed il dibattito su temi di pubblico interesse si sono fortemente correlati allo sviluppo dei mezzi di informazione e hanno sotteso sia la garanzia del libero accesso, da parte dei cittadini, alle fonti informative e alle notizie attraverso i *mass media* (comprendendo sia il diritto di informarsi che quello di essere informati), sia la piena libertà di espressione del pensiero e delle idee, senza censure né limitazioni da parte dei poteri pubblici, salvo quelle costituzionalmente previste¹⁹.

17 Secondo la definizione di J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, cit., pp. 251 ss.

18 Mette in luce il rapporto tra opinione pubblica e libertà di informazione, A. Loiodice, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969.

19 Secondo le garanzie previste, nel nostro ordinamento, dall'art. 21 Cost., qualificato non a caso dalla Corte costituzionale come "pietra angolare dell'ordine democratico" nella sentenza n. 84 del 1969, e inteso a tutelare non solo qualunque forma di manifestazione del pensiero individuale, ma anche l'uso di qualsiasi

L'avvento di *Internet* e del digitale ha marcatamente incrementato tale processo, trasformando alla radice, rispetto al passato, il sistema della comunicazione e dell'informazione in ordine alle modalità di espressione del pensiero, di reperimento delle fonti informative e di formazione culturale e scientifica, producendo di riflesso un impatto profondo anche sui processi di formazione del dibattito collettivo.

2. *L'impatto della rivoluzione digitale sul pluralismo informativo*

La riflessione della dottrina giuridica (e non solo) sui nuovi meccanismi di formazione, di influenza e di condizionamento dell'opinione pubblica nell'era digitale prende le mosse dalla constatazione delle profonde trasformazioni che lo sviluppo della rete e delle tecnologie che impiegano sistemi di Intelligenza artificiale²⁰ hanno prodotto sulla struttura dei mezzi

strumento di comunicazione (stampa, televisione, *Internet*) idoneo a favorirne la dimensione partecipativa, anche in chiave politica e sociale, nella formazione di una opinione pubblica informata e consapevole. La Consulta, inoltre, ha delineato le garanzie costituzionali su cui si regge il diritto all'informazione ex art. 21 Cost., caratterizzato «sia dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – così da porre il cittadino in condizione di compiere le proprie valutazioni avendo presenti punti di vista e orientamenti culturali e politici differenti – sia dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, sia infine dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata» (sentenza n. 112 del 1993, punto n. 7 del *Considerato in Diritto*). Sul tema della libertà di espressione del pensiero cfr., tra i tanti, A. Pace, M. Manetti, *La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna- Roma, 2006; V. Cuccia, *Libertà di espressione e identità collettive*, Torino, 2007; A. Papa, *Espressione e diffusione del pensiero in Internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009; M. Orofino, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, 2014; M. Bianca, A. Gambino, R. Messinetti, *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali*, Milano, 2016.

- 20 A livello normativo, una definizione di AI, per quanto ampia e generica, è fornita dal High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (HILEG) nel documento *A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines*, pubblicato dalla Commissione Europea, in data 8.6.2019, secondo il quale “*Artificial intelligence (AI) systems are software (and possibly also hardware) systems designed by humans that, given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behaviour by analysing how the environment is affected by their previous actions. As a scientific discipline, AI includes several approaches*

di comunicazione e di informazione rispetto ai *mass media* tradizionali e sulle modalità di diffusione, circolazione e acquisizione delle opinioni e delle notizie, con significativi riflessi sull'ampliamento dello spazio del confronto e del dibattito pubblico. L'innovazione tecnologica ha cambiato radicalmente le modalità della comunicazione privata e pubblica e il modo in cui l'informazione viene prodotta, diffusa ed impiegata²¹.

Attraverso l'utilizzo di apposite tecniche statistiche e algoritmi nell'ambito informatico e matematico, le tecnologie consentono la raccolta e la conservazione di un'immensa mole di dati e di notizie e la gestione ed elaborazione automatizzata sempre più veloce degli stessi in modo tale da potenziare notevolmente le possibilità della comunicazione individuale e interpersonale, nonché l'ampliamento della conoscenza tramite l'acquisizione di nuove informazioni *online*.

Le potenzialità della rete, attraverso i principali canali di trasmissione digitale, stampa *online*, piattaforme digitali, *social media*, motori di ricerca, favoriscono il continuo moltiplicarsi di spazi e canali comunicativi paralleli (siti, *social network*, *forum*, *blog*)²² e la massima libertà di circolazione di idee, notizie ed informazioni, creando una società della comunicazione interattiva e interconnessa a livello globale che allarga i confini del dibattito pubblico.

and techniques, such as machine learning (of which deep learning and reinforcement learning are specific examples), machine reasoning (which includes planning, scheduling, knowledge representation and reasoning, search, and optimization), and robotics (which includes control, perception, sensors and actuators), as well as the integration of all other techniques into cyber-physical systems”, disponibile in: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=56341.

Un approfondimento del profilo definitorio dell'Intelligenza artificiale si trova in M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, in A. D'Aloia, (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2020, p. 349 ss.; M.C. Carrozza et al., *AI: profili tecnologici. Automazione e Autonomia: dalla definizione alle possibili applicazioni dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2019, p. 243; S. Russell, P. Norvig, *Artificial Intelligence. A Modern Approach*, Edimburgo, 2014, pp. 2-3; J. Copeland, *Artificial Intelligence: Philosophical Introduction*, New Jersey, 1993, p. 1; K. Frankish, W.M. Ramsey (a cura di), *The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence*, Cambridge, 2014, p. 7.

21 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *Media-Laws – Rivista di diritto dei Media*, n. 1, 2018, p. 2.

22 Sull'incremento dell'utilizzo dei *social media* nella comunità globale, cfr. https://www.statista.com/topics/1164/social-networks/#topicHeader_wrapper; <https://www.statista.com/statistics/278341/number-of-social-network-users-in-selected-countries/>.

L'impiego dell'Intelligenza artificiale e degli algoritmi incrementa con una rapidità eccezionale la quantità e l'eterogeneità delle notizie e delle informazioni, aumentando in modo esponenziale la diffusione e lo scambio di una pluralità di idee e di opinioni nel cyberspazio ed aggregando con velocità e immediatezza consenso o dissenso²³. Contestualmente, l'uso dei motori di ricerca e delle piattaforme digitali consente agli utenti un accesso rapido, diretto e mirato ad un numero sconfinato di informazioni e di notizie alla portata di tutti, che rappresenta un dato positivo nel progresso della libertà di ricerca e di conoscenza e nello sviluppo di nuove competenze in settori specifici, incidendo positivamente anche sull'incremento potenziale della qualità dell'opinione pubblica. In tal modo si rafforza il nesso tra informazione, formazione personale e confronto in termini di maggiori possibilità di conoscenza e, quindi, potenzialmente, anche di partecipazione consapevole e competente ad un dibattito pluralista, aperto e orizzontale. Il nuovo contesto informatico, attraverso nuovi mezzi e nuovi luoghi virtuali di discussione, influisce, pertanto, in modo profondo sui circuiti del dibattito pubblico e sui processi di formazione del consenso rendendoli, in un ambiente globalizzato, più liberi, complessi ed elaborati, ma allo stesso tempo più opachi.

Infatti, proprio l'utilizzo dell'Intelligenza artificiale per filtrare l'enorme mole eterogenea dei flussi di informazione e delle opinioni degli utenti che inonda il *web* e si diffonde a cascata²⁴, può, paradossalmente, determinare, *ex adverso*, il rischio di una diffusa confusione e disinformazione²⁵, dovuta tanto alla indeterminatezza quantitativa dei dati di cui l'utente può fruire, quanto alla possibilità di una significativa carenza di attendibilità delle fonti informative tale da non garantire idoneo supporto per una corretta formazione dell'opinione pubblica, specie su questioni di natura politica²⁶.

23 Secondo l'efficace metafora dello "sciame digitale" (usata da B.C. Han, *Nello sciame. Visioni del digitale*, Milano, 2015) per descrivere le modalità aggregative e di dissolvenza degli umori e dei sentimenti volubili degli utenti della rete; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 23.

24 Altra metafora che, con riferimento ai flussi di informazione, ricorre sovente negli studi sul tema: cfr. G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 1993, p. 64.

25 Evidenza tale paradosso V. Price, *L'opinione pubblica*, Bologna, 2004, p. 125. Sul rapporto tra lo sviluppo dei *social media* e il rischio della disinformazione, cfr. B. Martens – L. Aguiar – E. Gomez-Herrera – F. Mueller-Langer, *The digital transformation of news media and the rise of disinformation and fake news*, in *JRC Technical Reports*, 2018, consultabile sul sito: <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc111529.pdf>>, p. 15.

26 In un contesto di infodemia sistemica, secondo la definizione di D.J. Rothkopf, *When the Buzz Bites Back*, in *The Washington Post*, 11 maggio 2003; M. Monti,

Rispetto ai *media* tradizionali, nei quali il giornalismo professionale attesta la veridicità delle notizie diffuse sottoponendole a verifica e assumendosi la responsabilità della loro affidabilità²⁷, nel sistema digitale attuale le informazioni risultano difficilmente verificabili a causa della natura anonima e automatizzata della rete²⁸, ragion per cui l'autenticità o la rilevanza del contenuto risulta valutato non tanto alla luce del carattere accreditato della fonte di trasmissione, quanto in rapporto all'impatto e alle reazioni (spesso soprattutto emotive) che esso riesce a generare all'interno della comunità virtuale, in una relazione di tipo circolare e non più unidirezionale come in passato²⁹. Il fenomeno del giornalismo partecipativo³⁰ costituisce un'espressione di questa dimensione circolare, in forza della quale cittadini privati non professionisti (cosiddetti *blogger*), utilizzando la rete in virtù della forte interazione che essa genera, condividono, discutono e/o approfondiscono notizie ed informazioni, non ufficialmente accreditate³¹, attraverso *blog* o *social network*.

Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale, cit., p. IV.

- 27 Come è noto, il lavoro del giornalista si ispira ai principi della libertà d'informazione e di opinione, sanciti dalla Costituzione italiana, ed è regolato dall'articolo 2 della legge n. 69 del 3 febbraio 1963: "È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e della buona fede. Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte e riparati gli eventuali errori. Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione fra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori".
- 28 C. Sunstein, *Republic.com*, Bologna, 2003.
- 29 L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, cit., p. 311.
- 30 A. Papa, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, cit., p. 11. Sul tema, cfr. E. Carelli, *Giornali e giornalisti nella Rete*, Milano, 2004, nonché A. Papa, *La disciplina della libertà di stampa alla prova delle nuove tecnologie*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, p. 477; M. Pratesi, *New Journalism*, Milano, 2008; G. Pericoli, *Blog e giornalismo*, in www.comunicazione.it.
- 31 Anche con il rischio di diffusione di notizie false; ne costituisce un esempio il caso di *Wikipedia* che ha scoperto che un collaboratore aveva falsificato la storia della dinastia Qing e la storia della Russia sul suo sito in lingua cinese. Un'indagine dell'enciclopedia *online* ha rivelato, infatti, che dal 2010 il collaboratore ha utilizzato almeno quattro *account* fantoccio per comporre una storia immaginaria della Russia, creando 206 articoli falsi e contribuendo a centinaia di altri, <https://webtimes.uk/woman-caught-writing-fake-chinese-russian-history-on-chinese-wikipedia-for-over-a-decade/>.

A ciò si aggiunga che l'accesso all'enorme quantità di informazioni, contenuti, video, immagini presenti in rete, è resa possibile grazie all'impiego di motori di ricerca³² e *social media* che svolgono la funzione di intermediazione e di collegamento tra gli utenti e i contenuti della rete nel cyberspazio, utilizzando algoritmi. Si tratta dei cosiddetti *gatekeepers*³³, definiti come i guardiani dei cancelli o delle porte di ingresso delle informazioni presenti nella rete che concentrano, in un numero molto ristretto di compagnie multinazionali (*tech companies* quali *Google, Facebook, Twitter, YouTube, Instagram*), il controllo in regime di oligopolio, o perfino di monopolio³⁴, della distribuzione dei contenuti della rete, con significative ricadute limitative sull'effettivo regime della libertà di informazione³⁵.

Altri effetti distorsivi, e di ostacolo in termini di corretta informazione, possono infine essere ricondotti al rischio di un uso profilativo, e talvolta addirittura manipolativo, dei dati degli utenti mediante l'applicazione dell'Intelligenza artificiale a fini di raccolta, gestione e selezione degli stessi.

La disinformazione³⁶ rappresenta un fenomeno rilevante, connesso alle caratteristiche di contesto del *web* e ai suoi peculiari meccanismi di funzionamento, idoneo ad incidere negativamente sul processo di sviluppo di un dibattito pubblico aperto e pluralista, con un potenziale grave impatto sugli equilibri democratici.

A ben vedere, non si tratta tanto di prendere posizione a favore o contro un processo inarrestabile, quale è quello della rivoluzione digitale, che ormai rappresenta la realtà concreta nella quale viviamo e rispetto alla quale non è possibile tornare indietro; tantomeno si tratta di disconoscerne le notevoli potenzialità, nonché i progressi che essa offre in termini di benessere, conoscenza e miglioramento della qualità della vita; neppure si intende aderire ad una visione apocalittica non corrispondente alla portata

32 P. Costa, *Motori di ricerca e social media: i nuovi filtri dell'ecosistema dell'informazione online*, in G. Avanzini, G. Matucci (a cura di), *L'informazione e le sue regole. Libertà, pluralismo e trasparenza*, Napoli, 2016, p. 253.

33 Secondo la definizione di E. B. Laidlaw, *Regulating Speech in Cyberspace*, Cambridge, 2015, p. 44 ss.

34 Sul tema cfr. A. Moazed, N. L. Johnson, *Moder Monopolies. What It Takes to Dominate the 21st Century Economy*, New York, 2016.

35 In tal senso, G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 4, evidenzia una congenita ambiguità della rete: "Da un lato, c'è il massimo di decentramento e di apertura nella produzione di informazioni, ma, dall'altro lato, c'è una forte spinta alla concentrazione dei servizi che rendono effettivamente disponibile e utilizzabile questa informazione nelle mani di poche compagnie multinazionali".

36 Per una definizione del fenomeno, v. *infra*, nota 76.

delle criticità, che produce l'effetto negativo di scoraggiare la ricerca di rimedi volti a superarle³⁷, quanto piuttosto di riflettere sulle sfide e sulle insidie che essa può nascondere, nel caso di specie rispetto al processo di formazione del consenso e della fiducia dei cittadini nelle procedure e nelle istituzioni democratiche³⁸, proprio in ragione delle caratteristiche sistemiche che la connotano, dei meccanismi ed automatismi che la regolano, e dell'impiego degli algoritmi e dell'Intelligenza artificiale nella formazione dei processi decisionali.

3. Democrazia digitale e comunicazione politica

Nel campo della comunicazione politica³⁹ e della partecipazione democratica, l'innovazione digitale ha prodotto un impatto così profondo, che ha indotto la dottrina a coniare il termine di *e-democracy*, ovvero democrazia elettronica o digitale⁴⁰, per intendere un nuovo spazio digitale nel quale

37 R. Calo, *Artificial Intelligence Policy: A Primer and Road-map*, in *University of California Law Review*, vol. 51, 2017, p. 431, osserva, in tal senso, che «*devoting disproportionate attention and resources to the AI apocalypse has the potential to distract policy-makers from addressing AI's more immediate harms and challenges and could discourage investment in research on AI's present social impacts*».

38 Sul tema del rapporto fra *Internet* e democrazia, cfr. T.E. Frosini, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, cit., p. 4: «Sulla questione ci sono posizioni e opinioni divise fra gli apocalittici e gli integrati, per così dire. C'è chi sostiene che internet stia uccidendo la democrazia e chi, invece, ritiene che internet sia una grande opportunità per rafforzare la declinante partecipazione politica». In senso analogo, M. Monti, *Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, cit., p. IV: «Come ogni cambiamento, questa trasformazione può essere letta secondo due chiavi di lettura completamente differenti: una che potrebbe essere definita ottimista e libertaria (se non anarchica), volta a limitare il ruolo dello Stato sulla Rete, e un'altra scettica e «conservativa» rispetto allo status quo democratico, o perlomeno idealmente tesa a imporre regole alla Rete. Questa dicotomia è stata ben espressa con terminologia inglese dalle dizioni *cyber-idealists* e *cyber-realists*».

39 Sul punto cfr. A. Pirozzoli, *La comunicazione politica*, in M. Ainis (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Torino, 2005.

40 P. Costanzo, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, p. 71 ss.; Contrario ad attribuire alla *e-democracy* un ruolo rilevante nel processo decisionale democratico, è S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, in ragione del fatto che essa «– in contrasto con il senso letterale del lemma, evocativo della possibilità di tornare, grazie alla potenza delle tecnologie, ai fasti presunti di una democrazia antica immaginata più che ricostruita nella sua realtà storica – [...] è intrinsecamente non democratica, poiché parcellizza le decisioni e oscura il quadro delle compatibilità in vista di fini generali in cui esse

si trasformano radicalmente i processi decisionali democratici. La digitalizzazione della democrazia⁴¹ può assumere varie forme, dall'impiego di piattaforme *online* nelle pubbliche amministrazioni per garantire servizi più efficienti e in tempo reale, all'uso delle tecnologie da parte degli attori politici per favorire un maggiore coinvolgimento dei cittadini nel dibattito pubblico, fino all'esercizio del voto elettronico⁴².

Il sistema comunicativo e informativo della rete è caratterizzato da una natura radicalmente decentrata, in forza della quale ciascun utente non si limita soltanto ad essere destinatario e fruitore di notizie o di informazioni, ma ne diventa potenzialmente anche produttore diretto, svolgendo un ruolo attivo da protagonista nella creazione e partecipazione al dibattito virtuale attraverso la condivisione di contenuti, idee, immagini, video nelle piattaforme digitali, nei *blog* o nei *social network*⁴³. La grande diffusione di

si collocano, cioè elude il nodo della complessità, che, nelle democrazie contemporanee, deve essere districato in collegi ristretti legittimati a farlo, attraverso procedure deliberative non così lineari”.

- 41 European Parliament, *Digital democracy. Is the future of civic engagement online?*, March 2020, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI\(2020\)646161_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646161/EPRS_BRI(2020)646161_EN.pdf); S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Bari, 2004, p. 46, sottolinea, peraltro, la necessità di non identificare l'idea della democrazia digitale con quella della democrazia diretta, e di andare “oltre l'identificazione della democrazia elettronica con una logica di tipo referendario e analizzare le molteplici dimensioni del problema che riguardano gli effetti delle tecnologie dell'informazione sulle libertà individuali e collettive; i rapporti tra amministrazione pubblica e amministrati; le forme dell'organizzazione collettiva dei cittadini; le modalità di partecipazione dei cittadini alle diverse procedure di decisione pubblica; i tipi di consultazione dei cittadini; i caratteri e la struttura del voto”.
- 42 Sul tema, cfr. E. Caterina, M. Giannelli, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021; M. Rosini, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.
- 43 Si configura, in tal modo, un “processo di disaggregazione, autoproduzione e di sintermediazione dell'offerta informativa tradizionale e di successiva riaggregazione e re-intermediazione da parte di fonti algoritmiche”, Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, consultabile su <https://www.agcom.it/tavolo-pluralismo-e-piattaforme-online>. In forza del carattere decentrato del sistema digitale l'utente “becomes an active stakeholder in the information chain by not only selecting information, but also, in many cases, by producing it”: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Online media and journalism: challenges and accountability*, Doc. 14228, 2017, p. 3; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 3; Y. Benkler, *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale, 2006.

strumenti elettronici e *devices* quali *smartphone*, *tablet* o *computer*, grazie ai loro costi contenuti, facilita inoltre l'accesso alla rete e il coinvolgimento nei flussi della comunicazione virtuale, aperta e globale, ad un'ampia platea della popolazione mondiale⁴⁴, rafforzandone la partecipazione democratica, con effetti rilevanti anche sul processo di formazione dell'opinione pubblica in *Internet*.

In virtù della dimensione decentrata della rete, e del conseguente ampliamento del pluralismo partecipativo e diretto su temi di pubblico interesse, potenzialmente si moltiplica ed intensifica il ruolo di controllo degli utenti sull'operato dei rappresentanti del potere politico, rafforzandosi significativamente la trasparenza della vita politica e amministrativa e incentivandosi la creazione di nuovi spazi per promuovere il dialogo democratico tra i diversi settori della società⁴⁵; tant'è che nei contesti ordinamentali illiberali e oppressivi, la diffusione di notizie e informazioni *online* costituisce (e spesso viene percepita come) una minaccia nei confronti del regime⁴⁶.

Allo stesso tempo, il carattere immediato⁴⁷ della comunicazione politica in rete, che consente a ciascuno di produrre informazione in quel campo, senza la mediazione dei *media* e del giornalismo⁴⁸, nonché la possibilità di esercitare al massimo grado il *freedom of speech*, esprimendo le proprie opinioni senza filtri, può contribuire in modo determinante all'affermarsi di tendenze populistiche⁴⁹ e sovraniste tali non solo da

44 Secondo una classifica sulla diffusione e sull'utilizzo degli *smartphone* nei diversi paesi, l'Italia, con una popolazione di 45.34 M di utenti *smartphone*, si attesta ad una soglia di penetrazione nell'utilizzo degli stessi del 75%: cfr. <https://newzoo.com/insights/rankings/top-countries-by-smartphone-penetration-and-users>.

45 M. Monti, *Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agenda digitale*, cit., p. IV.

46 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 3, che riprende il termine di *watchdogs* del potere.

47 Secondo una "uberizzazione" della politica (Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, p. 143), che tende a confondere il cittadino ed il consumatore nella società democratica (R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, in *Media-Laws – Rivista di diritto dei Media*, n. 1/2020, p. 229).

48 M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, cit., p. 110; G. Giacomini, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, 2018, p. 33; D. Pittéri, *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, 2007, p. 54; C. R. Sunstein, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, 2017.

49 Per un approfondimento del tema del populismo da una prospettiva costituzionale, cfr. G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e sovranismo*, Napoli, 2019.

esporre i sistemi democratico-rappresentativi al rischio di derive plebiscitarie⁵⁰, ma in grado di minare lo stesso pluralismo dell'informazione in ambito politico, ponendo la questione dell'opportunità di una possibile regolamentazione della rete e del ricorso ad adeguati strumenti di controllo e di vigilanza⁵¹.

L'uso della rete e dei *social network* e, in generale, l'impiego sempre più diffuso dell'Intelligenza artificiale nello spazio pubblico⁵², possono determinare un impatto rilevante sul funzionamento delle istituzioni politiche, soprattutto nell'attuale crisi della democrazia rappresentativa e degli istituti tradizionali della rappresentanza⁵³, con l'aumento e lo sviluppo di nuove forme di democrazia partecipativa-deliberativa che si collocano all'esterno del circuito dell'indirizzo politico rappresentativo⁵⁴. Dal momento che tra le principali suggestioni dei movimenti populistici vi è l'aspirazione all'espressione di una democrazia diretta da parte dei cittadini, senza intermediazioni di sorta, né delle *élites*⁵⁵, né dei rappresentanti politici, percepiti entrambi, in un clima di sfiducia, come lontani dai sentimenti popolari⁵⁶, lo spazio digitale appare come la dimensione ideale per la partecipazione diretta di ciascun utente all'*agorà* virtuale⁵⁷.

50 O addirittura illiberali secondo A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019; R. Montaldo, *La tutela del pluralismo informativo nelle piattaforme online*, cit., p. 229; G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *ConsultaOnline*, 2019.

51 B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *Federalismi*, 23 gennaio 2019, p. 5.

52 G. Giacomini, *Potere digitale*, cit.

53 T.E. Frosini, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *Atti della giornata di Studi in onore di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, p. 4244, parla del difficile equilibrio tra il rappresentare e il governare.

54 P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. 1, 2017; A. D'atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, cit.

55 Sul tema della crisi dell'intermediazione e del supporto degli esperti nella trasformazione del sistema digitale, v. M. Monti, *Introduzione: la disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, cit., p. IV.

56 Sul tema della crescita quantitativa del fenomeno del populismo, cfr. R. Eatwell, M. Goodwin, *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*, Londra, 2018, p. 117 ss.

57 Modificando le condizioni stesse della cittadinanza secondo S. Cassese, *La manifattura del consenso*, *Il Foglio*, 6/9/2019; sottolineano i rischi della partecipazione digitale alla costruzione della rappresentanza politica, M. Betsu, G. Demuro, *I big data e i rischi per la democrazia rappresentativa*, in *Media-Laws – Rivista di diritto dei Media*, n. 1, 2020, p. 2.

D'altro canto, l'attuale sistema digitale di comunicazione politica, grazie all'alto grado di pervasività che raggiunge mediante l'uso di piattaforme e *social network*, costituisce lo spazio prevalente nel quale partiti ed attori politici partecipano al dibattito pubblico⁵⁸, svolgendo la funzione essenziale di garantire una nuova dimensione per l'espressione pluralistica dei partiti politici⁵⁹.

Nel nuovo clima di distanza tra rappresentanti e rappresentati e di carenza di legittimazione della classe politica, gli stessi partiti sfruttano i meccanismi dell'informazione *online* e lo spazio digitale per perseguire una comunicazione politica più efficace e amplificata (grazie alla rete), al fine di ottenere il consenso politico⁶⁰ ed elettorale, secondo un modello tendente non solo a recuperare un rapporto diretto tra eletti ed elettorato⁶¹, ma anche attento agli umori e ai sentimenti popolari che circolano in rete in un continuo monitoraggio e sondaggio delle conversazioni, dei commenti e dei *tweet* presenti sul *web* e delle reazioni che essi producono⁶². La trasformazione della comunicazione politica attraverso il digitale consente di sviluppare, così, sia una capacità predittiva sui comportamenti degli elettori, in virtù della possibilità di prevederli ed interpretarli, che una capacità manipolativa, in forza dell'impiego di sistemi di Intelligenza artificiale e di algoritmi finalizzati alla profilazione e alla selezione delle tendenze degli elettori presenti in rete, per orientarle.

L'innovazione tecnologica determina una nuova dimensione politica, connotata dall'importanza delle interazioni orizzontali, dall'instabilità e mutevolezza delle opinioni, e dalla possibile coesistenza di molteplici

58 G. Di Cosimo, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2021, consultabile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

59 P. Zicchittu, *La libertà di espressione dei partiti politici nello spazio pubblico digitale: alcuni spunti di attualità*, in *Media-Laws – Rivista di diritto dei Media*, n. 2, 2020, p. 84.

60 Sul tema cfr., F. Pira, *La net comunicazione. Partiti, movimenti e cittadini-elettori nell'era dei social networks*, Milano, 2012, p. 57 ss.; G. Giansante, *La comunicazione politica online. Come usare il web per costruire consenso e stimolare la partecipazione*, Roma, 2014, p. 106 ss.; S. Bentivenga, *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2002, p. 66 ss.; A. Palmieri, *Internet e comunicazione politica. Strategie, tattiche, esperienze e prospettive*, Milano, 2016, p. 84 ss.

61 M. Siclari, *Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola*, in *Rivista Italiana per le Scienze giuridiche*, 2019.

62 S. Cassese, *La manifattura del consenso*, cit.; G. Marchetti, *The Role of Algorithms in the Crisis of Democracy*, in *Athens Journal of Mediterranean Studies*, Volume 6, n. 3, July 2020, p. 206.

verità contraddittorie⁶³. Queste peculiari dinamiche, nello spazio della comunicazione politica in rete, incidono significativamente anche sul processo di formazione dell'opinione pubblica potenziando una strategia comunicativa semplificata, emozionale, immediata e spesso potenzialmente falsa e disinformata⁶⁴, ponendo in luce quel nesso fondamentale tra populismo e disinformazione che è stato oggetto di ampia riflessione in dottrina⁶⁵.

4. *Le sfide alla corretta formazione del consenso in Internet: dalla profilazione degli utenti alla disinformazione politica*

L'impiego sempre più diffuso dell'Intelligenza artificiale nello spazio pubblico⁶⁶, attraverso il controllo della rete da parte di poche compagnie che raccolgono, conservano e filtrano l'enorme mole di dati degli utenti (*Big data*), può produrre effetti distorsivi particolarmente rilevanti sul circuito democratico, influenzando sul pluralismo informativo, sulla formazione del consenso e sul funzionamento delle istituzioni politiche⁶⁷.

63 S. Cassese, *ult. op. cit.*

64 Così S. Cassese, *ult. op. cit.*, che descrive un'opinione pubblica trasformata in "emozione pubblica, colonizzazione della sfera pubblica ad opera di quella privata, prevalenza dell'immediato sul passato, indistinzione tra il reale e l'artefatto, la "narrazione" o il falso, trasformazione del leader in un "follower" del suo pubblico, rifiuto della competenza a favore di una concezione egualitaria dei rapporti sociali, abbandono del linguaggio complesso a favore di uno semplificato"; A. Papa, *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, cit., parla di una comunicazione "rientrante in una logica di marketing politico, che facendo leva su elementi estranei alla logica del dibattito mira a soddisfare l'esigenza dell'elettore, il quale ha un tempo limitato da dedicare alla formazione della propria idea, di poter fruire di scorciatoie politiche, ossia di fonti semplificate capaci di agevolare la sua scelta di voto, elettorale o non elettorale".

65 M. Barberis, *Come internet sta uccidendo la democrazia: Populismo digitale*, Milano, 2020, pp. 178 e ss.; M. Adinolfi, *Hanno tutti ragione? Post-verità, fake news, big data e democrazia*, Roma, 2019, p. 50; M. Ferraris, *Postverità e altri enigmi*, Bologna 2017, pp. 26 e ss.; G. Vattimo, *La società trasparente*, Milano, 1989 e Id., *Addio alla verità*, Roma, 2009; M. Monti, *Italian Populism and Fake News on the Internet: A New Political Weapon in the Public Discourse*, in G. Delledonne, G. Martinico, M. Monti, F. Pacini (a cura di), *Italian Populism and Constitutional Law: Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Londra, 2020.

66 G. Giacomini, *Potere digitale. Come internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, cit.

67 B. Caravita, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, cit.

I motori di ricerca e i *social network* sviluppano tecniche di profilazione degli utenti attraverso l'impiego di algoritmi impostati per selezionare dati e informazioni e correlarli a fini predittivi, per ricostruire, in modo sempre più accurato, le attitudini personali dei soggetti che utilizzano la rete. Oltre che a fini pubblicitari e commerciali, l'attività di profilazione può essere estesa anche alla previsione delle preferenze politiche dell'utenza, con il rischio di un processo di *microtargeting* degli elettori, per indirizzarne e manipolarne gli orientamenti, e con il grave effetto di condizionare il dibattito democratico sino ad interferire e a compromettere le competizioni elettorali.

La selezione e la distribuzione delle notizie e delle informazioni, regolata dai meccanismi di funzionamento delle piattaforme *online* attraverso il criterio profilativo, confina gli utenti in una bolla informativa⁶⁸, costruita appositamente sui loro gusti, preferenze ed orientamenti, che limita il pluralismo delle idee e delle informazioni e favorisce il fenomeno delle *echo chambers*⁶⁹, ovvero l'effetto di risonanza e di rafforzamento di quelle stesse opinioni e gusti già precedentemente manifestati attraverso l'uso della rete, nelle quali si struttura un'opinione pubblica sempre più polarizzata e si acuiscono problemi quali l'incremento di pregiudizi cognitivi (*confirmation bias*)⁷⁰ e la polarizzazione ideologica dei cittadini, nonché la frammen-

68 Secondo la nota definizione di E. Pariser, *Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and how We Think*, New York, 2011; Id., *The Filter Bubble. What The Internet Is Hiding From You*, Penguin Books Ltd, 2012; M. Fasan, *Intelligenza artificiale e pluralismo: uso delle tecniche di profilazione nello spazio pubblico democratico*, cit., p. 357; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 9.

69 M. Del Vicario, W. Quattrociocchi, A. Scala, F. Zollo, *Polarization and Fake News: Early Warning of Potential Misinformation Targets*, 2018, *arXiv preprint arXiv:1802.01400*.

70 Sul tema, *ex multis*, S. Flaxman, S. Goel, J.M. Rao, *Filter Bubbles, echo Chambers, and Online News Consumption*, *Public Opinion Quarterly*, 80(1), 2016, pp. 298 – 320; C.R. Sunstein, *Algorithms, correcting biases*, in *Social Research*, 86, n. 2, 2019, pp. 499–511; D. Centola, *The spread of behavior in an online social network experiment*, in *Science*, 329, n. 5996/2010, pp. 1194–1197; M. Cuniberti, *Il contrasto alla disinformazione in rete tra logiche del mercato e (vecchie e nuove) velleità di controllo*, in *MediaLaws*, n. 1/2017, p. 27 e ss.; O. Pollicino, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di Internet*, in *MediaLaws*, n. 1/2018, p. 1 ss.; A. Peruzzi, F. Zollo, A.L. Schmidt, W. Quattrociocchi, *From Confirmation Bias to Echo-Chambers: a data-driven approach*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 3/2018, p. 54; G.D. Hooke Pearson, S. Knobloch-Westerwick, *Is the Confirmation Bias Bubble Larger Online? Pre-Election Confirmation Bias in Selective Exposure to Online versus Print Political Information*, in *Mass Communication and Society*, n. 4, 2019, p. 467.

tazione e parzialità delle notizie, con significativi riflessi sulla formazione dell'opinione pubblica e del consenso politico.

A ciò si aggiunga che la tendenza alla polarizzazione, associata alla circolazione di notizie false, può favorire la diffusione di posizioni radicalizzate, casi di *hate speech*⁷¹, trasformandosi in estremizzazione⁷² e in campagne di odio contro specifici individui o gruppi, in un contesto di generale opacità⁷³, ambiguità e radicalizzazione del sistema comunicativo ed informativo⁷⁴.

Le dinamiche profilative possono produrre un effetto significativo anche sulle strategie della disinformazione politica⁷⁵, basate sulla manipolazione delle opinioni dell'utenza a fini elettorali. La rilevanza del tema della disinformazione *online*, infatti, è fortemente correlata all'entità delle ricadute negative che il fenomeno può produrre, dal punto di vista sociale e politico, sulla formazione del consenso pubblico.

Attraverso l'uso di *fake news*, di mezze verità e di argomentazioni non razionali⁷⁶, per influenzare l'opinione pubblica nel perseguimento di obiet-

71 Grazie alla natura «impersonale» della rete secondo C. Sunstein, *Republic.com*, Bologna, 2003; G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli (a cura di), *Parole e potere. Libertà di espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017.

72 C.R. Sunstein, *Going to extremes: How like minds unite and divide*, Oxford University Press, 2009.

73 Secondo l'effetto *black box* coniato da R. Pasquale, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge (MA), 2015.

74 C. Casonato, *Per una intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'Aloia, (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2020, p. 141.

75 Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 40. Sul tema, P. Passaglia, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*; F. Lagioia, G. Sartor, *Profilazione e decisione algoritmica: dal mercato alla sfera pubblica* e G. Suffia, G. Ziccardi, *Fake news, guerra dell'informazione ed equilibri democratici*, tutti in *Federalismi*, n. 11, 2020.

76 Il fenomeno delle distorsioni dell'informazione *online* – anche definite come “disordini”, “disturbi”, “fallimenti”, “inquinamento” dell'informazione in *Internet* – è complesso e gli studiosi, a fronte della eccessiva genericità del termine *fake news* e in uno sforzo classificatorio, hanno distinto diverse macrocategorie: la nozione di misinformazione (*misinformation*), per intendere una categoria di contenuti informativi non veritieri o riportati in modo inaccurato, ma non creati con un intento doloso; la malinformazione (*malinformation*), ovvero contenuti fondati su fatti reali, diffusi in rete in modo da poter essere virali, con il precipuo intento di danneggiare o screditare una persona, un'organizzazione o un Paese; infine, la disinformazione (*disinformation*), comprendente quei contenuti informativi, anche sponsorizzati, creati in modo da apparire verosimili, ma invece contraddistinti dalla falsità dei fatti riportati, dal loro carattere virale – in quanto diffusi in modo massivo attraverso le piattaforme *online* – nonché dall'intento doloso di pubblica-

tivi politici⁷⁷, la disinformazione rappresenta una minaccia crescente per la sfera pubblica⁷⁸, in grado di incrementare la divisione sociale, il risentimento e la paura⁷⁹.

Nell'ampio *genus* del fenomeno dell'*information disorder*⁸⁰, le strategie di disinformazione *online* di natura politico-ideologica possono essere di diversa natura, ma presuppongono tutte l'impiego di attività profilative degli utenti, in quanto si basano sull'analisi del *target*, sull'individuazione di specifici temi ad alto impatto emotivo, e sulla scelta di determinate impostazioni comunicative (*framing*); in genere presentano un carattere strutturato, e non occasionale, con precisi obiettivi e dotazioni finanziarie, tecnologiche e organizzative⁸¹.

Alcune strategie, ideate sia da singoli individui che da organizzazioni con diverse finalità (ideologiche, politiche, criminali), sono volte a radica-

zione e diffusione, in quanto diretti a danneggiare una persona, un'organizzazione o un Paese, ingannando il pubblico, tra le diverse finalità, anche per quelle politiche o ideologiche. Cfr. Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 5 ss.

77 R. Lewis, A. Marwick, *Taking the Red Pill: Ideological Motivations for Spreading Online Disinformation*, in M. Schudson, et al., *Understanding and Addressing the Disinformation Ecosystem*, 2017.

78 Nonostante sia un fenomeno in espansione, il problema della disinformazione in rete si è posto all'attenzione degli osservatori a livello internazionale a partire dal 2016, dapprima durante la campagna elettorale per il referendum della Brexit sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e, in seguito, in concomitanza delle elezioni presidenziali USA, con la diffusione di numerose analisi e indagini sulla propagazione di notizie false sulle principali piattaforme *online*, di *account* che diffondevano informazioni tendenziose e di inserzioni pubblicitarie, su temi di campagna elettorale, i cui spazi risultavano acquistati da *account* falsi di origine russa. A fine 2016, l'Oxford Dictionary ha scelto come parola dell'anno quella di *post-truth* (post-verità), definendola come "*an adjective defined as 'relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief'*", consultabile su <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>.

79 Cfr. *How Disinformation Impacts Politics and Publics*, consultabile su <https://www.ned.org/issue-brief-how-disinformation-impacts-politics-and-publics/>.

80 Cfr. C. Wardle, H. Derakhshan, *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe Report, 2017, consultabile su <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>; C. Wardle, *Fake news. It's Complicated*, *First Draft News*, 2017, <https://firstdraftnews.org/fake-news-complicated/>; C. Jack, *Lexicon Of Lies. Terms for Problematic Information*, 2017, <https://datasociety.net>.

81 Cfr. Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 51; sul tema, v. G. Suffia, G. Ziccardi, *Fake news, guerra dell'informazione ed equilibri democratici*, cit.

lizzare ideologicamente il dibattito *online*, alimentando divisioni su temi quali l'identità nazionale, etnica o religiosa⁸² contro presunte minacce provenienti da gruppi o soggetti istituzionali, al fine di provocare immediate reazioni emotive, anche istintive ed inconsapevoli⁸³.

In altri casi le campagne di disinformazione sono ideate da partiti politici, Stati, servizi di *intelligence*, per motivazioni politico-elettorali al fine di produrre un risultato concreto sulle scelte dei cittadini, sia sotto il profilo della formazione delle preferenze, che del rafforzamento delle posizioni polarizzate pre-esistenti⁸⁴.

In tale contesto, esistono strategie di disinformazione a carattere più strettamente politico⁸⁵ che consistono nell'utilizzo delle piattaforme *online* e dei *social media* da parte di gruppi governativi, militari⁸⁶, politici o partitici con l'obiettivo di manipolare l'opinione pubblica e di orientarla contro determinate fazioni politiche, alimentando opportunisticamente le divisioni politiche e sociali interne, oppure finalizzate a destabilizzare e a manipolare il proces-

82 C. Wardle, H. Derakhshan, *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, op. cit., pp. 29-38.

83 Nell'esperienza statunitense, ne costituiscono alcuni esempi i casi delle subculture *Gamergater* (cfr. A. Marwick, R. Lewis, *Media Manipulation and Disinformation Online*, 2017, pp. 7-9) e *Far-Right* (cfr. R. Lewis, A. Marwick, *Taking the Red Pill*, op. cit.), mentre, in Italia, i teorici cospirazionisti delle scie chimiche (cfr. S. Bencivelli, *"Le scie chimiche" la leggenda di una bufala*, La Stampa, 16 settembre 2013).

84 Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 41 ss.

85 Come, per esempio, la disinformazione politica in UK e USA nel caso delle interferenze russe durante le elezioni presidenziali USA 2016; cfr. Agcom, op. ult. cit. p. 47; per il caso britannico, cfr. D. Tambini, N. Anstead, J.C. Magalhaes, *How the Liberal Democrats are using Facebook ads to court 'remainers'*, 2017; Id., *Labour's advertising campaign on Facebook (or "Don't Mention the War")*, 2017; Id., *Is the Conservative Party deliberately distributing fake news in attack ads on Facebook?*, 2017. Per un approfondimento del caso statunitense, cfr. Usa Senate – Committee on Armed Services, *Hearing to receive testimony on Foreign Cyber Threats to the United States*, January 5, 2017; Office of the Director of National Intelligence, *Background to "Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections": The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*, January 6, 2017; P.N. Howard, R. Gorwa, *Facebook could tell us how Russia interfered in our elections. Why won't it?*, May 20, 2017; A. Weisburd, C. Watts, J.M. Berger, *Trolling for Trump – How Russia is trying to destroy our democracy*, November 6, 2016.

86 Cfr. E. Cholewa, *Trovare l'arma giusta per un nuovo modello di conflitto: la 77a brigata dell'esercito inglese*, in C. Melchior, A. Romoli (a cura di), *La strategia della persuasione. Comunicazione e media nell'era della post-verità*, Milano, 2018.

so decisionale, minando la fiducia dei cittadini nei meccanismi democratici e nelle istituzioni attraverso discussioni e la pubblicità.

Benché sia ancora controverso il grado di reale incidenza dell'uso di queste piattaforme sulla capacità di influenzare l'orientamento degli utenti e la direzione del dibattito pubblico⁸⁷, il rischio è quello dell'affermarsi di un modello di *bubble democracy*⁸⁸ nel quale il cittadino sia maggiormente esposto ai pericoli della disinformazione, della manipolazione e della confusione informativa. Tanto più che gli stessi strumenti di correzione della disinformazione *online*⁸⁹, volti a smentire le notizie false e a contrastarne la circolazione (il *fact-checking*, ovvero il processo di verifica e accertamento dei fatti, seguito dalla diffusione del *debunking*, cioè la smentita della notizia falsa)⁹⁰, non sempre sono parsi in grado di sortire un effetto altrettanto efficace nel ristabilire la portata dei fatti, talvolta addirittura peggiorando la situazione⁹¹.

Appare quantomeno significativo, in ogni caso, che in ordine ai meccanismi e alle strategie della disinformazione *online* si tenda a parlare di guerra dell'informazione (*information warfare*) e ad utilizzare una terminologia "militare" (*bombing*, *cybertroops*⁹², *cybersecurity*⁹³), che rinviano all'idea di una vera e propria minaccia cybernetica sempre più evoluta che

87 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 8.

88 D. Palano, *Verso una bubble-democracy*, in *Formiche*, n. 2/2017, p. 16; G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, ult. op. cit., p. 22 ss.

89 C. Sunstein, *On Rumors: How Falsehoods Spread, Why We Believe Them, and What Can Be Done*, Princeton.

90 G. Ruffo, M. Tambuscio, *Capire la diffusione della disinformazione e come contrastarla*, in *Federalismi*, n. 11, 2020, p. 75; F. Zollo, A. Bessi, M. Del Vicario, A. Scala, G. Caldarelli, L. Shekhtman et al., *Debunking in a world of tribes*, In *PLoS One* 12(7), 2017.

91 F. Zollo, A. Bessi, M. Del Vicario, A. Scala, G. Caldarelli, L. Shekhtman, S. Havlin, W. Quattrociocchi, *Debunking in a world of tribes*, cit.; A. Bessi, G. Caldarelli, M. Del Vicario, A. Scala, W. Quattrociocchi, *Social determinants of content selection in the age of (mis) information*, in *Proc. of the Intern. Conf. on Social Informatics*, Londra, 2014, pp. 259-268; G. Ruffo, M. Tambuscio, *Capire la diffusione della disinformazione e come contrastarla*, cit. World Economic Forum (a cura di), *Digital wildfires in a hyperconnected world*, 2013, consultabile su: <<http://reports.weforum.org/global-risks-2013/risk-case-1/digital-wildfires-in-a-hyperconnected-world/>>.

92 P. Howard, S. Bradshaw, *Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*, Oxford: Computational Propaganda Project, 2017.

93 Sul tema della gestione della *cybersecurity* nell'Unione europea, v., da ultimo, E.C. Raffiotta, *Cybersecurity Regulation In The European Union And The Issues Of Constitutional Law*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022.

si riflette sul profilo delle libertà e degli equilibri democratici⁹⁴, richiamando la necessità di potenziare un'azione (anche preventiva) di contrasto.

5. Prospettive di regolazione a tutela del pluralismo informativo

Stante la complessità del fenomeno della disinformazione *online*, in virtù dei caratteri multiformi e delle diverse modalità che può assumere, si rende particolarmente arduo il compito di individuare misure adeguate a limitare le distorsioni e le criticità da esso indotte, al fine di tutelare la libertà di espressione e di informazione in rete. Le strategie di contrasto, per essere efficaci, non possono prevedere un tipo di rimedio univoco, proprio in ragione della varietà delle manifestazioni del fenomeno, ma devono essere anch'esse molteplici e prevedere il coinvolgimento e il coordinamento dei diversi attori, pubblici e privati, dell'informazione *online* (*stakeholders*)⁹⁵.

Le difficoltà connesse ad una necessaria regolamentazione⁹⁶, volta a limitare l'impatto degli algoritmi e delle *fake news* sui processi democratici e sulla libera formazione della opinione pubblica⁹⁷, discendono, in primo luogo, dalla natura sfuggente, per il diritto, dell'ambito da disciplinare, che costringe ad "inseguire" la rapida evoluzione tecnologica e a porre rimedi tempestivi alle sue sfide⁹⁸; in secondo luogo, dalla dimensione globale e multilivello del fenomeno, che coinvolge operatori privati (*social media*) e soggetti pubblici ed istituzionali (Stati, organismi internazionali, autorità indipendenti nazionali ed internazionali⁹⁹). Dette difficoltà derivano, inoltre, dalla opacità ed automatismo dei meccanismi

94 G. De Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019.

95 Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 41 ss.

96 A. Murray, *The regulation of Cyberspace. Control in the Online Environment*, Routledge-Cavendish, 2006.

97 A garanzia dei principi dello Stato di diritto in *Internet*. Sul tema, cfr. G. De Minico, *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, 2012.

98 S. Foà, *Pubblici poteri e contrasto alle fake news. Verso l'effettività dei diritti aletici?*, in *Federalismi*, n. 2, 2020, p. 256.

99 Cfr. A. Themistokleous, *The role of National Regulatory Authorities in tackling disinformation*, 2019, consultabile su: <https://cmpf.eui.eu/the-role-of-national-regulatory-authorities-in-tackling-disinformation/>. Sul tema, M. Thatcher, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in *West European Politics* 25(1), 2002, pp. 125-147; F. Gilardi, M. Maggetti, *The independence of regulatory authorities*, in D. Levi-Faur (ed.) *Handbook of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

di funzionamento dell'Intelligenza artificiale, che rendono particolarmente complesso il processo di controllo e di verifica degli stessi; infine, dal timore che, dietro qualsiasi attività regolatrice e di controllo, si possa celare il rischio dell'introduzione di censure arbitrarie nei riguardi alla libertà di pensiero e di informazione, tanto da parte degli operatori privati, che delle istituzioni pubbliche¹⁰⁰.

La necessità di porre regole per contrastare la disinformazione *online* vede contrapposti due approcci differenti nell'ambito delle stesse democrazie occidentali: negli Stati Uniti, ove lo statuto costituzionale della libertà di espressione vieta ai pubblici poteri qualsiasi forma di limitazione del bene, l'attività di contrasto è lasciata all'autonoma iniziativa delle piattaforme digitali e dei privati, attraverso il filtraggio delle informazioni diffuse in rete o le modifiche unilaterali degli algoritmi utilizzati¹⁰¹; diversamente, in Europa, ove sono ammessi strumenti di limitazione della libertà di espressione in rete, pur nel bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente protetti, sono presenti soluzioni regolatrici diverse, prevedendosi anche forme di controllo pubblico, da parte delle istituzioni e delle autorità nazionali di regolazione, nel monitoraggio dei fenomeni di disinformazione *online* al fine di definire normativamente obblighi e responsabilità delle piattaforme e di predisporre soluzioni operative, quali la redazione di linee guida, la preparazione di campagne di informazione indirizzate agli utenti, l'elaborazione di programmi e l'attuazione di buone prassi di *media literacy*¹⁰².

In particolare, l'Unione europea, in tema di contrasto al fenomeno della disinformazione *online*, ha proposto un'autoregolamentazione ai principali attori del sistema digitale, ma responsabilizzata¹⁰³ dal rispetto

100 M. Monti, *Privatizzazione della censura e Internet platforms: la libertà d'espressione e i nuovi censori dell'agorà digitale*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1, 2019, p. 35 ss.; Id., *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *Federalismi*, n. 11, 2020.

101 L. Del Corona, *I social media e la disinformazione scientifica: spunti per un cambiamento di rotta alla luce dell'esperienza statunitense ed europea*, in A. Lo Calzo, L. Pace, G. Serges, C. Siccardi, P. Villaschi (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 3, 2021, p. 481.

102 Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, cit., p. 52.

103 Sul tema, da ultimo, G. Allegri, *La responsabilità dei fornitori di servizi di condivisione di contenuti online ai sensi della Direttiva sul diritto d'autore nel mercato unico digitale: il difficile equilibrio tra filtraggio automatico e libertà di espressione*, in *DPCE online*, n. 3, 2022, p. 1651 ss.

di un quadro di principi condivisi a tutela della libertà di informazione¹⁰⁴, adottando iniziative volte a garantire un quadro etico e giuridico idoneo a rafforzare i valori europei¹⁰⁵ e a promuovere una maggiore trasparenza dei processi digitali, l'affidabilità delle fonti informative, la responsabilità *online*, la valorizzazione delle organizzazioni editoriali e l'educazione digitale degli utenti¹⁰⁶.

In Europa, inoltre, le forme di autoregolamentazione privata delle piattaforme digitali possono affiancare quelle disciplinate a livello statale attraverso modelli di co-regolamentazione¹⁰⁷. Alcune discipline legislative di Stati europei¹⁰⁸, infatti, accanto alle misure poste dai gestori della rete¹⁰⁹, hanno cercato di reprimere penalmente le attività di disinformazione, mediante la rimozione delle *fake news* e la previsione di una pena per quanti le pubblicano o le diffondono in rete; hanno imposto obblighi di trasparenza per gli *Internet Server Provider* (ISP), al fine di consentire l'identificazione degli autori di notizie false; infine, hanno promosso programmi di alfa-

104 Cfr., in senso critico, M. Monti, *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, cit., p. 294.

105 Cfr. gli orientamenti elaborati dal Gruppo indipendente di 52 esperti istituito dalla Commissione nel 2018 (High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, AI HLEG), *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, dell'8 aprile 2019.

106 Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Action Plan against Disinformation*, 5 dicembre 2018, JOIN (2018) 36, p. 1; nella medesima direzione si è posto il *Code of practice on Disinformation della Commissione*, consultabile al sito <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>>; da ultimo, con il Regolamento europeo sui servizi digitali, il *Digital Services Act*. Per un commento, *ex multis*, si v. O. Pollicino, G. De Gregorio, *L'alba di nuove responsabilità sulle piattaforme digitali: il Digital Services Act*, in *Agendadigitale.eu*, 15 dicembre 2020; G. Finocchiaro, *Digital Services Act: la ridefinizione della limitata responsabilità del provider e il ruolo dell'anonimato*, in *Medialaws.eu*, 12 gennaio 2021; P. Cesarini, *The Digital Services Act: a Silver Bullet to Fight Disinformation?*, in *Medialaws.eu*, 8 febbraio 2021; C. Casonato, B. Marchetti, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *Biodiritto.org*, 24 agosto 2021.

107 L. Del Corona, *I social media e la disinformazione scientifica: spunti per un cambiamento di rotta alla luce dell'esperienza statunitense ed europea*, cit.

108 In Germania, la *Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken – Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG*, n. 536/17, 30 June 2017; in Francia, la *Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*; in Spagna, la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*.

109 G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 25.

betizzazione mediatica per fornire agli utenti strumenti utili per acquisire maggiore consapevolezza, indipendenza e senso critico nella valutazione dell'attendibilità delle informazioni¹¹⁰.

Le sfide poste dalle tecniche profilative e manipolative dei sistemi digitali alla libera formazione del consenso e dell'opinione pubblica, al di là dell'efficienza e della garanzia dei rimedi approntati, richiamano la necessità che gli utenti digitali acquisiscano conoscenza e consapevolezza critica delle insidie che circolano in rete e dei meccanismi con cui operano i sistemi di Intelligenza artificiale. A tal fine, assume rilevanza il tema dell'educazione digitale degli utenti affinché si formi un'opinione pubblica cosciente e vigile come momento di formazione e di sviluppo della consapevolezza costituzionale¹¹¹.

110 Cfr. G. Marchetti, *The Role of Algorithms in the Crisis of Democracy*, cit., p. 207.

111 L. Conte, *Questioni costituzionali in tema di opinione pubblica*, cit., p. 337.