



UNIVERSITÀ DI PISA

LAUREA MAGISTRALE IN
INFORMATICA UMANISTICA

DIRITTO DELL'INFORMAZIONE A.A. 2020/21

Pluralismo e par condicio

Tutele e sviluppo fino all'era digitale

Eleonora Baracco

Matricola: 616403

Sommario

1. Introduzione	2
1.1. Sentenze Corte Costituzionale e derivazioni	3
2. Il pluralismo nei diversi media e il tema della par condicio	4
2.1. La televisione	4
2.2. La stampa.....	6
2.3. La par condicio.....	7
2.4. Internet.....	9
3. La reale portata del <i>Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali</i>	11
4. Conclusioni.....	12

1. Introduzione

Per comprendere cosa s'intenda per pluralismo, perché sia un concetto da tutelare anche a livello giuridico individuiamo ciò che lo collega al diritto dell'informazione, per poi osservare come si sviluppa la tutela di tale diritto nel sistema informativo.

La libertà di espressione è compresa, nello stato democratico, nei diritti inviolabili dell'uomo e vi possiamo individuare un profilo attivo, uno negativo ed uno passivo. Il profilo attivo è conciliabile con la libertà di informare (dalla quale deriva il diritto di cronaca), quello negativo è assimilabile, invece, al diritto di non esprimere la propria opinione. Il profilo passivo è ciò che permette di definire e comprendere il concetto di pluralismo, infatti, considerando la libertà di espressione un diritto al contempo individuale e sociale¹, si riconosce un interesse da parte del cittadino ad essere informato in modo completo, trasparente e plurale (affinché sia garantita "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"²). Da qui la necessità di intervenire nel mercato dei media al fine di impedire la comparsa di una posizione dominante. Il concetto di posizione dominante, però, può essere esteso anche alle ideologie e al pensiero, dunque, l'importanza di una pluralità sia nei soggetti che forniscono l'informazione alla comunità sia nel tipo di informazione risulta fondamentale in uno stato democratico.

La libertà d'espressione è tutelata nel nostro ordinamento dall'articolo 21 della Costituzione nel quale, però, non si presta attenzione al profilo passivo di tale diritto né di conseguenza al pluralismo informativo. Questioni che, invece, troviamo esplicitamente espresse in testi analoghi redatti approssimativamente negli stessi anni. Un esempio è l'articolo 5 della *Legge fondamentale tedesca* del 1949, in cui si menziona esplicitamente il diritto "di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti". Anche la giurisprudenza internazionale ricorda l'importanza di tale profilo, anche in tempi meno recenti, come s'evince dall'articolo 10 della *Convenzione Europea dei diritti dell'uomo* o *CEDU* (che l'Italia, come membro del Consiglio d'Europa, ha ratificato) del 1950, nel quale si esplicita la libertà "di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera..". Sicuramente il testo più completo da questo punto di vista è l'articolo 11 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, decisamente più recente essendo del 2000. Il primo comma riprende direttamente l'articolo 10 della *CEDU*, eliminando le porzioni invecchiate, il secondo, invece, dichiara che "La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati", inserendo finalmente la parola pluralismo nel testo.

La giurisprudenza italiana, dunque, non può basarsi sull'articolo 21 della Costituzione per tutelare il profilo passivo dell'informazione e il pluralismo informativo. Quello che accade, infatti, è che tale principio sia dedotto sia dalle sentenze della Corte Costituzionale, sia dagli articoli 10 e 11 della Costituzione i quali affermano rispettivamente che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute."³ e "consente, in condizioni di

¹ Giulio Enea Vigevani, *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli editore, 2019

² Articolo 3, comma 2, Costituzione.

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-3>

³ Articolo 10, comma 1, Costituzione.

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-10>

parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”⁴. L'Italia di conseguenza può far riferimento agli articoli dei testi internazionali citati sopra. Inoltre, la *CEDU*, si è dotata di un organo giurisdizionale, la *Corte EDU*, un tribunale internazionale con sede a Strasburgo, che permette sia a cittadini individuali che agli stessi Stati di presentare ricorso, nonostante abbia una funzione sussidiaria rispetto agli organi giurisdizionali nazionali, data dalle condizioni pregiudicali da soddisfare dinanzi giudici nazionali (come aver esaurito tutti i ricorsi suscettibili di porre rimedio alla situazione denunciata)⁵. Per quanto riguarda, invece, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, essa ha valore giuridico dal 2009, anno di entrata in vigore del *trattato di Lisbona*. Anche in questo caso vige il principio di sussidiarietà che viene delineato e rafforzato nel trattato sopracitato.⁶

La dottrina, inoltre, assegna alla funzione interpretativa della Corte Costituzionale, la desunzione del diritto ad essere informati, della necessità di pluralismo e della correlazione tra questo diritto e il principio democratico e di conseguenza il diritto di voto, come illustrato nel seguente paragrafo, il quale darà occasione di dimostrare la relazione di tale principio con le questioni della par condicio e della disinformazione, trattate poi in seguito.

1.1. Sentenze Corte Costituzionale e derivazioni

L'orientamento della Corte Costituzionale, in tema libertà di espressione, è stato costante e fondato sulla convinzione della indissolubile connessione tra libertà d'informazione e corretto funzionamento della democrazia. Fin dalla prime sentenze la Corte individua nell'articolo 21 della Costituzione la “pietra angolare dell'ordine democratico”⁷ sostenendo, dunque, che la libertà di espressione è “fondamento della democrazia e che la stampa, considerata come essenziale strumento di quella libertà, deve esser salvaguardata contro ogni minaccia o coartazione, diretta o indiretta”⁸. Altre sentenze ribadiscono questa correlazione tra libertà d'informazione e ordinamento democratico, sottolineando inoltre l'esistenza di un interesse o meglio diritto del cittadino ad essere informato.⁹ Una sentenza particolarmente esaustiva da questo punto di vista è la sentenza n. 112 del 1993 in cui si conferma che “questa Corte ha da tempo affermato che il “diritto all'informazione” va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su

⁴ Articolo 11, Costituzione.

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-11>

⁵ https://www.echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_ITA.pdf

⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta>

⁷ Sentenza Corte Costituzionale n. 84/1969

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1969:84

⁸ Sentenza Corte Costituzionale n. 172/1972

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1972:174

⁹ Sentenze n. 202 del 1976, 148 del 1981, 826 del 1988

una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale”¹⁰.

Nonostante il silenzio del nostro testo costituzionale in riferimento alla esplicita menzione del diritto ad essere informati, abbiamo dunque osservato come la giurisprudenza attraverso l’interpretazione derivi questo diritto e lo ponga a fondamento di uno stato democratico quale è il nostro. Si può quindi affermare che anche la Corte Costituzionale conferisca al diritto all’informazione una dimensione funzionale che accompagna quella individuale.

Proprio in questa visione funzionale del diritto in questione possiamo individuare la necessità di pluralismo dell’informazione, tant’è vero che ponendo la libertà d’informazione a base dello stato democratico, il quale risulta essere per definizione pluralista, è necessario che anche l’informazione possieda questa caratteristica. La sentenza prima citata (la 112 del 1993) continua, infatti, indicando quali siano le qualifiche del diritto all’informazione, menzionando anche il pluralismo: “Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il "diritto all'informazione" garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori”.

2. Il pluralismo nei diversi media e il tema della par condicio

L’attuazione del principio pluralista nel diritto dell’informazione è costituita dall’istituzione di misure che hanno l’obiettivo di salvaguardare la concorrenza nel mercato dell’informazione e consiste nella possibilità di più soggetti (individuali e giuridici) di esprimere il loro pensiero permettendo a tutti gli individui, dotati di libertà passiva, di seguire le informazioni che più sono in linea con il pensiero personale.

Seguendo la legislazione, esistono tre tipi di pluralismo: pluralismo interno, pluralismo esterno, pluralismo sostanziale.

2.1. La televisione

Le nozioni contrapposte di pluralismo interno, definito come apertura del mezzo informativo pubblico (o in condizioni di monopolio) alle diverse tendenze politiche e culturali presenti nel paese che garantisce il diritto all’informazione, e pluralismo esterno, visto come possibilità di più soggetti di operare attraverso lo stesso mezzo di comunicazione (il numero di soggetti operanti deve essere il più alto possibile così da garantire agli individui il maggior numero di informazioni)¹¹, sono da ricercare nella legislatura italiana in riferimento al media audiovisivo, la televisione. Com’è noto, la RAI (Radio Televisione Italiana), è una società per azioni totalmente controllata dallo Stato e nasce nel 1954 con le prime trasmissioni televisive (prima era Radio Audizioni

¹⁰ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=112>

¹¹ <https://compassunibo.wordpress.com/2019/02/01/il-pluralismo-come-concetto-cardine-della-comunicazione/>

Italiane, prima ancora EIAR di stampo fascista, ex concessionaria privata con riserva sulle trasmissioni radiofoniche). Ed è proprio in relazione al monopolio statale RAI che la Corte Costituzionale sviluppa e chiarisce questi concetti di pluralismo. Inizialmente si sostiene che sia il monopolio pubblico a garantire un pluralismo interno (sentenza 59 del 1960), per questioni soprattutto legate alla scarsità di risorse tecniche. Con l'avanzare degli anni e il progredire della tecnologia il monopolio statale diventa sempre meno difendibile, sia dal punto di vista tecnico sia da quello giuridico. Si arriva infatti a due sentenze del 1974, la numero 226 con cui si dà via libera alle televisioni locali via cavo, e la numero 225 che invita il legislatore ad una profonda riforma in materia dato il mancato funzionamento del pluralismo interno. Con la sentenza 202 del 1976 invece vengono ammesse le trasmissioni private anche via etere ma, nonostante l'imposizione di trasmettere sempre a livello locale, si genera il cosiddetto "far West dell'etere", durante il quale accade, ad esempio, che varie televisioni locali trasmettessero contemporaneamente la stessa cosa (interconnessione, concentrazione in pochi soggetti imprenditoriali, ...), diventando di fatto televisioni nazionali. I vari soggetti imprenditoriali si sono composti e ricomposti finché non è emerso un solo soggetto, ossia Fininvest di Silvio Berlusconi. Si arriva, dunque, ad un duopolio che la Corte Costituzionale si ritrova a condannare nella sentenza 826 del 1988, in cui ritroviamo anche la definizione più compiuta di pluralismo "misto". Nonostante ciò, si giunge ad una legge nel 1990, la Legge Mammì, che definisce rigorose soglie di assegnazione delle frequenze (in realtà inapplicabili per mancanza di dati tecnici necessari), spezzando così il monopolio statale e sdoganando invece il duopolio, il quale verrà poi sorpassato grazie all'evoluzione tecnologia (tv satellitare e tv digitale) e non grazie alla giurisprudenza. Nonostante i vari richiami della Corte al legislatore, si deve aspettare il 2004 per la legge Gasparri (in cui finalmente si trova una separazione tra editori e gestori delle reti) e il 2005 per il TUSMAR, Testo Unico Servizi Media Audiovisivi e Radiofonici, emanato proprio in attuazione della legge Gasparri. Il TUSMAR ha una visione olistica di questa pluralità di piattaforme radio visive, che ormai costituiscono i servizi media audiovisivi e radiofonici (nell'aggiornamento del 2010 si specifica anche "tenendo conto del processo di convergenza fra le diverse forme di comunicazioni, quali le comunicazioni elettroniche, l'editoria, anche elettronica ed internet in tutte le sue applicazioni"). Il TUSMAR è stato emanato col decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e accoglie la maggior parte dei concetti espressi nelle direttive europee sull'emittenza radiotelevisiva, inoltre riassume e riorganizza trent'anni di interventi legislativi, di giurisprudenza costituzionale e di delibere dell'Autorità garante per le comunicazioni.

L'Autorità o AGCOM L'Autorità, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del TUSMAR, su segnalazione di chi vi abbia interesse o, periodicamente, d'ufficio, una volta individuato il mercato rilevante conformemente ai principi di cui agli articoli 15 e 16 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, verifica che non si costituiscano, nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e nei mercati che lo compongono, posizioni dominanti e che siano rispettati i limiti di cui ai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12, dell'articolo 43 del Testo Unico, tenendo conto, fra l'altro, oltre che dei ricavi, del livello di concorrenza all'interno del sistema, delle barriere all'ingresso nello stesso, delle dimensioni di efficienza economica dell'impresa nonché degli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi, dei prodotti editoriali e delle opere cinematografiche o fonografiche.¹²

Di recentissima pubblicazione (10/12/2021) sulla Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo novembre 2021, n. 208 di attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri,

¹² <https://www.agcom.it/posizioni-dominanti1>

concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.¹³ Il decreto, che entrerà in vigore il 25 dicembre, prevede principalmente la riformulazione dell'articolo 43 del TUSMAR ("Norme a tutela della concorrenza e del mercato"), ora articolo 51 del nuovo Testo Unico ("Norme a tutela del pluralismo"). L'Avvocato Francesco Posteraro, già Commissario Agcom, esperto di diritto costituzionale, vede nella riforma dell'articolo 43, più che l'attuazione della direttiva 2018/1808 (la quale accenna solamente alla questione della tutela del pluralismo), la risposta "alla sentenza del 3 settembre 2020, con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato contrastante con il diritto europeo, e segnatamente con il principio della libertà di stabilimento, il comma 11 del predetto art. 43, recante il divieto di conseguire ricavi superiori al 10 per cento del SIC, anche attraverso società controllate o collegate, per le imprese i cui ricavi nel settore delle comunicazioni elettroniche siano superiori al 40 per cento dei ricavi complessivi del settore", inoltre, egli valuta positivamente "sia l'ampliamento dei parametri di cui occorre tener conto nella verifica della sussistenza di posizioni lesive del pluralismo sia l'inserimento, fra i ricavi che rilevano per la quantificazione del SIC, di quelli derivanti da pubblicità online" (comma 2 articolo 51 "*da pubblicità online e sulle diverse piattaforme..., incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione*"¹⁴), nonostante pensi che ciò non sia sufficiente alla garanzia di pluralismo in quanto afferma che "Un vero adeguamento all'evoluzione della tecnologia, al mutamento dei modelli di business e, soprattutto, al cambiamento radicale degli equilibri di mercato richiederebbe la sottoposizione degli operatori tradizionali e di quelli digitali a regole e obblighi omogenei. Si tratta però di un compito che manifestamente esula dai poteri del legislatore delegato e che chiama in causa la responsabilità delle Istituzioni europee. Non potrà esservi un vero *level playing field* nel quale la competizione fra gli operatori garantisca il pluralismo delle fonti di informazione fino a quando le piattaforme digitali continueranno a non essere soggette a responsabilità editoriale."¹⁵

2.2. La stampa

Il pluralismo nella stampa ha una storia evolutiva completamente diversa da quella televisiva. Infatti, la stampa ha una storia che precede l'avvento dello stato democratico e possiamo dire che, appunto, è stato il primo mezzo d'informazione con il quale il fondamento di democrazia discusso in precedenza è stato portato avanti nella società moderna, evolvendo e modificandosi con esso. Effettivamente, la stampa è l'unico strumento d'informazione esplicitamente menzionato dall'articolo 21 della Costituzione italiana.

Il pluralismo di tale media è stato garantito negli anni innanzitutto dalla forma di carattere privato degli editori, con l'introduzione di finanziamenti pubblici diretti ed indiretti. Inoltre, il quinto comma dell'articolo 21 prevede che la legge possa, con leggi ordinarie, rendere noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

I finanziamenti pubblici diretti all'editoria sono stati profondamente riformati dalla legge 416 del 1981, con numerosi decreti e leggi successivi sono stati precisati o modificati i requisiti per ricevere tali finanziamenti di volta in volta allargando o restringendo la griglia dei criteri per

¹³ DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208

¹⁴ DECRETO LEGISLATIVO 8 novembre 2021, n. 208

¹⁵ <https://www.key4biz.it/democrazia-futura-la-tutela-del-pluralismo-nel-nuovo-testo-unico-dei-servizi-di-media-digitali/384493/>

accedervi. Il risultato dei vari interventi è stato comunque un sistema normativo piuttosto frammentario¹⁶.

Nonostante i tentativi di riorganizzazione la legislazione attuale risulta ancora intricata e aggirabile¹⁷ (per quanto riguarda i contributi diretti, che in ogni caso dovrebbero diminuire fino ad estinguersi¹⁸). Tra questi tentativi si pone come più significativo l'istituzione del *Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione* tramite la legge n.198 del 2016 (nello specifico il primo comma del primo articolo) volto a garantire l'attuazione dei principi costituzionali in materia di libertà e di pluralismo dell'informazione a livello nazionale e locale, ad incentivare l'innovazione dell'offerta informativa e lo sviluppo di nuove imprese editoriali anche nel campo dell'informazione digitale, inoltre, al Fondo affluiscono tutte le risorse statali destinate alle diverse forme di sostegno all'editoria nonché nuovi canali di finanziamento provenienti dall'extra gettito del canone di abbonamento alla televisione e dal gettito annuale di un contributo di solidarietà da parte dei soggetti previsti dalla stessa legge (art. 1, comma 2)¹⁹.

Da tenere presente, per valutare correttamente la tutela del pluralismo di questo media, è il fatto che l'editoria rientri nei soggetti del TUSMAR.

2.3. La par condicio

Dopo televisione e stampa, si dovrebbe passare ora all'analisi del pluralismo online, con un particolare riguardo ai social network. Interessante, però, è notare come il tema del pluralismo per quanto riguarda questo media sia, in Italia e nella nostra giurisprudenza, strettamente legato al pluralismo informativo durante le campagne elettorali, dunque a quello che prima è stato chiamato pluralismo sostanziale, indicante la pluralità di informazione e comunicazione politica sia al di fuori che all'interno del periodo elettorale.

Di conseguenza si analizzerà brevemente la questione della par condicio e come si è sviluppata la legislazione per garantirla attraverso i media tradizionali, per poi passare così alle istituzioni e legislazioni create o modificate con il dilagare di internet.

L'organo che vigila sulla par condicio è di nuovo l'Agcom (istituita dalla legge n.249 del 1997, o legge Maccanico), nominata dal sopracitato TUSMAR come garante del pluralismo. Le leggi a cui fa riferimento l'Autorità in tema di pluralismo sostanziale sono la legge 10 dicembre 1993, n. 515 (*Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*) e la legge 22 febbraio 2000, n. 28, (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*) come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313, e il decreto del Ministro delle comunicazioni 8 aprile 2004, che emana il Codice di autoregolamentazione per l'emittenza radiotelevisiva locale. La legge n.28 del 2000 distingue tra periodo elettorale (con disposizioni molto rigorose) e non elettorale e chiama ad dettare le disposizioni attuative la Commissione parlamentare di vigilanza per la RAI, e, per le televisioni e le radio private, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che si avvale a livello locale dei Comitati regionali per le Comunicazioni. Entrambi gli organi, previa

¹⁶ <https://www.ilpost.it/2014/01/10/contributi-editoria-giornali/>

¹⁷ Si vedano i giornali finanziati presentati da questo articolo
<https://www.ilpost.it/2021/06/26/giornali-contributi-pubblici-2020/>

¹⁸ https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104608.pdf?_1545481473475

¹⁹ <https://www.informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-l-innovazione-dell'informazione/>

consultazione, emanano due distinti regolamenti, in periodo non elettorale e in occasione di ogni singola consultazione elettorale, sulla cui osservanza vigila l'Autorità. I provvedimenti fanno riferimento alle dettagliate distinzioni presenti nella legge 28/2000 riguardanti le varie forme di propaganda (messaggi politici, disciplina dei programmi di comunicazioni politica e dei programmi di informazione, diffusione di sondaggi, ecc.).²⁰

Tale legge, inoltre, si rivolge principalmente al mezzo radiotelevisivo, in ragione della riconosciuta capacità di diffusione di tale mezzo di comunicazione idoneo, dunque, ad influire sulla formazione del consenso e della opinione degli utenti/telespettatori. Solo due disposizioni della predetta legge sono dedicate alla stampa quotidiana e periodica (articolo 7 comma 2 per cui sono ammessi solo le forme di messaggio politico elettorale previste, cioè annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi, pubblicazioni destinate alla presentazione dei programmi delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati; articolo 8 per cui non possono essere pubblicati sondaggi nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni, non solo tramite stampa). La legge stabilisce che gli spazi per la comunicazione politica vengano diffusi obbligatoriamente da emittenti privati e pubbliche che operano a livello nazionale, inoltre, l'articolo 2 al comma n.1 sancisce l'obbligo alle emittenti radiotelevisive di assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica, al comma 2 specifica che per comunicazione politica radiotelevisiva s'intende la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche; risulta dettagliata, tra le altre, la definizione di messaggi politici autogestiti, per cui s'intende la motivata esposizione di un programma o di un'opinione politica con durata da 1 a 3 minuti (per la televisione) e sono trasmessi in appositi contenitori, se dalla RAI gratuitamente. Inoltre vige il divieto di presenza di personaggi politici e candidati in programmi che non hanno carattere informativo o di comunicazione politica.²¹

Da menzionare in ambito di pluralismo e comunicazione politica è il tema del conflitto d'interessi, di cui sempre l'Agcom si occupa, dal sito dell'organo:

*Ai sensi dell'art. 7, comma 1 della legge 20 luglio 2004, n. 15 recante Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni accerta che le imprese che agiscono nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC) di cui all'art. 2, comma 1, lettera g) della legge 3 maggio 2004, n. 112, e che fanno capo al titolare di cariche di governo, al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ovvero sono sottoposte al controllo dei medesimi soggetti, non pongano in essere comportamenti che, in violazione delle disposizioni di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 31 luglio 1997, n. 249, alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 e alla legge 3 maggio 2004, n. 112, forniscano un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo.*²²

Il maggior riguardo della nostra giurisdizione ai media radiotelevisivi e radiofonici è sicuramente imputabile, almeno in parte, alla contesto socioculturale in cui sono state redatte le leggi, tuttavia non si giustifica quasi totale assenza del mezzo stampa. Questa tendenza, inoltre, è tuttora vigente, ed è riscontrabile nel monitoraggio televisivo e radiofonico operato dall'Autorità. L'attività è finalizzata a verificare il rispetto del pluralismo politico/istituzionale e sociale verificando lo "spazio" che i soggetti politici e quelli rappresentativi delle diverse articolazioni della società hanno nella programmazione e il tempo dedicato alla trattazione dei diversi temi oggetto di dibattito pubblico. I risultati delle analisi svolte mediante l'elaborazione dei dati (rilevati e forniti da una società esterna su appalto) è una scheda periodica dettagliata (108 pagine per un periodo

²⁰ <https://www.agcom.it/disciplina-della-par-condicio->

²¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000-02-22;28!vig=>

²² <https://www.agcom.it/conflitto-di-interessi>

inferiore ad un mese) ed interessante. Si riporta di seguito una pagina a titolo esplicativo e di esempio.

TOTALE TG: TEMPO DI PAROLA DEI SOGGETTI POLITICI E ISTITUZIONALI – 3-31 OTTOBRE 2021

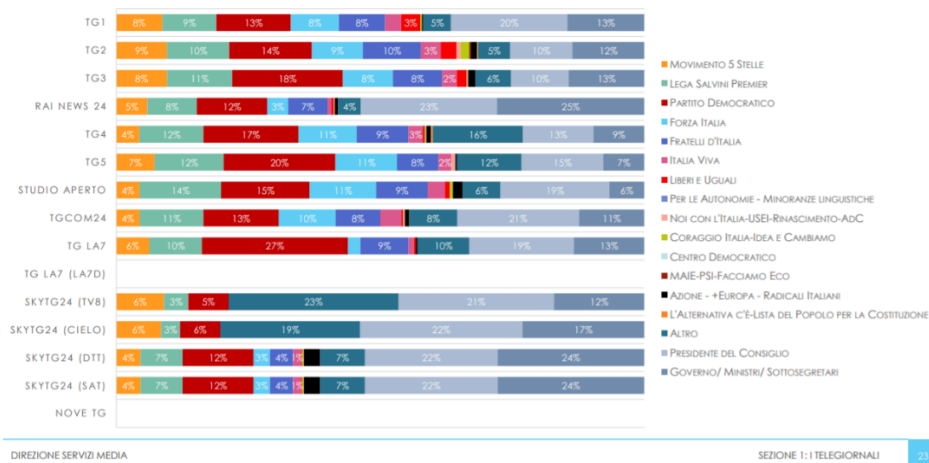


Figura 1: screenshot del pdf recante la tabella relativa al pluralismo politico/istituzionale in televisione, periodo 3/31 ottobre 2021.
Fonte : <https://www.agcom.it/pluralismo-politico-sociale-in-televisione>

Non si è riscontrato un tale impegno di analisi per il media della stampa o internet.

2.4. Internet

A partire dal 2015 l'Agcom ha intrapreso un percorso istituzionale volto a comprendere, investigare ed esaminare ogni componente del sistema dell'informazione nazionale, analizzando la direzione e la velocità del cambiamento che sta rapidamente coinvolgendo forme di consumo, modelli di business, modalità di generazione, composizione e offerta del prodotto informativo, fino ad arrivare alla natura stessa della professione giornalistica.²³

Questo processo è stato portato avanti attraverso l'indagine conoscitiva *"Informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni"* negli anni 2014-2015 e con la pubblicazione di rapporti periodici. Come diretto successore di tale iniziativa è stato istituito il 6 novembre 2017 il *"Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali"* con la finalità di favorire e promuovere l'autoregolamentazione delle piattaforme, l'integrazione di corrette e condivise prassi per l'individuazione ed il contrasto dei fenomeni di disinformazione online frutto di strategie mirate.²⁴

Come riportato sul sito di Agcom, suddetto tavolo ha lavorato in direzione di acquisizione di informazioni e opinioni degli attori presenti nel mercato dell'informazione online, con particolare riguardo alla campagne elettorali e referendarie, inoltre, rappresenta uno tra i primi esempi di integrazione istituzionalizzata di autorità indipendenti al fine di creare un presidio di monitoraggio e studio dell'informazione online e prevede la partecipazione degli stakeholder del sistema dell'informazione: le piattaforme online, gli editori, i giornalisti, le associazioni del comparto pubblicitario e dei consumatori. Vengono anche regolarmente organizzati workshop e seminari

²³ <https://www.agcom.it/indagine-conoscitiva-informazione-e-internet-in-italia.-modelli-di-business-consumi-professioni->

²⁴ <https://www.agcom.it/tavolo-pluralismo-e-piattaforme-online>

per operazioni di dialogo e confronto con esperti indipendenti, Università, centri di ricerca e associazioni di settore.²⁵

Risulta importante sottolineare come, essendo la data di istituzione del Tavolo vicina alle elezioni politiche del 2018, i primi mesi di attività fossero rivolti a favorire la condivisione di principi e strumenti diretti ad assicurare trasparenza e correttezza nello svolgimento della campagna elettorale sulle maggiori piattaforme, con l'adozione delle *Linee guida per la parità di accesso alle piattaforme online durante la campagna elettorale 2018*.

Tali linee guida hanno visto la partecipazione di alcuni degli stakeholder prima menzionati, tra i quali si rileva con importanza la presenza di Facebook e Google, che hanno messo a disposizione dei propri utenti alcuni strumenti di contrasto alla disinformazione online, rispettivamente una campagna informativa e una di valorizzazione del fact-checking. I risultati di tale impegno sono rimasti per il 2018 appunto linee guida, per poi entrare nelle disposizioni varate dall'Agcom per le elezioni europee del 2019 (titolo IV)²⁶. Nella premessa del testo si chiarisce che sono stati identificati i principi generali che informano la materia (par condicio) e che, in quanto tali, sono applicabili a tutti i mezzi di informazione, comprese le piattaforme digitali, pertanto vengono riportati alcuni profili di particolare rilevanza unitamente a spunti derivanti dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, che possono essere rielaborati per ben adattarsi anche all'ambiente digitale.²⁷

Le raccomandazioni di tale testo sono suddivise in 6 punti e riguardano la parità di accesso, la trasparenza dei messaggi pubblicitari elettorali, i contenuti illeciti e i contenuti la cui diffusione è vietata dalla legge (sondaggi), il divieto di comunicazione istituzionale, il silenzio elettorale e raccomandazione sul fact-checking.

Risulta importante sottolineare che tali iniziative s'iscrivono in un processo in cui l'Unione Europea è presente e fondamentale. Infatti nella comunicazione dell'aprile 2018 al parlamento europeo *"Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo"* la Commissione europea ha invitato le piattaforme di network a intensificare gli sforzi per contrastare la disinformazione e ha lanciato l'elaborazione di un Codice di buone pratiche, Codice che viene effettivamente firmato nell'ottobre del 2018 dalle principali piattaforme online, cioè Google, Facebook, Twitter e Mozilla. Tali piattaforme hanno quindi adottato codici di autoregolamentazione per le europee del 2019, finalizzati a contrastare i tentativi di inquinamento del voto tramite la diffusione di notizie false.²⁸ Anche il Garante della privacy ha adottato il 18 aprile 2019 un provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2019, che integra un precedente provvedimento del 6 marzo 2014, in cui si ribadiscono i rischi dell'utilizzo improprio dei dati personali dei cittadini per attività di profilazione su larga scala attuate al fine di influenzare l'orientamento politico, inoltre, si ricorda che i messaggi propagandistici inviati a cittadini tramite le piattaforme online sono sottoposti alla disciplina in materia di protezione dei dati. Sul sito della Camera dei Deputati si segnala inoltre che il 25 marzo 2019 è stato adottato il regolamento 2019/493 che modifica il regolamento 1141/2014 relativo al finanziamento dei partiti politici europei per quanto riguarda la procedura di verifica relativa alle violazioni delle norme in materia di protezione dei dati personali nel contesto delle elezioni del

²⁵ <https://www.agcom.it/tavolo-pluralismo-e-piattaforme-online>

²⁶ <https://www.agcom.it/documents/10179/14239063/Delibera+94-19-CONS/49a88b0d-cd8f-4b07-a676-87fa0d801897?version=1.0>

²⁷ <https://www.agcom.it/documents/10179/9478149/Documento+generico+01-02-2018/45429524-3f31-4195-bf46-4f2863af0ff6?version=1.0>

²⁸ <https://temi.camera.it/leg18/post/social-network.html>

Parlamento europeo. In particolare è stata introdotto la possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie per le violazioni delle norme in materia di protezione dei dati commesse allo scopo di influenzare deliberatamente l'esito delle elezioni europee.²⁹

Tornando invece al "*Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*" si riporta qui la struttura di tale Tavolo tecnico per quanto riguarda il suo sviluppo e il suo funzionamento dopo l'iniziale concentrazione di sforzi presentati poco sopra. Il Tavolo si divide in 5 gruppi che sono stati istituiti per sviluppare ed affrontare parallelamente i temi che l'organo si è prefissato:

Gruppo A) - *Metodologie di classificazione e rilevazione*, con obbiettivo di definizione delle metodologie di classificazione e rilevazione dei fenomeni di disinformazione online;

Gruppo B) - *Monitoraggio dei flussi economici pubblicitari*, con la funzione di analizzare i finanziamenti delle strategie di disinformazione online per elaborare soluzioni al fine di osservare e monitorare i flussi economici pubblicitari, da fonti nazionali ed estere, volti al finanziamento dei contenuti di disinformazione online;

Gruppo C) - *Fact-checking: organizzazione, tecniche, strumenti ed effetti*, al fine di redare un report ed implementare soluzioni di mercato;

Gruppo D) - *Media e digital literacy*, creato per promuovere la cultura digitale fornendo ai cittadini strumenti per un uso consapevole e critico dei (social e non) media

Gruppo E) – *Trasparenza e campagne informative rivolte ai consumatori*, svolge un' operazione di ricognizione degli strumenti di trasparenza per i consumatori, di progettazione e di realizzazione di campagne informative su disinformazione rivolte ai consumatori

3. La reale portata del *Tavolo per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali*

Si segnala, però, purtroppo, che le iniziative dei cinque gruppi sopracitati si fermano quasi tutte al 2020 (o al 2019 per alcuni di questi). Inoltre, nonostante il grande impegno a raccontarsi, dato il livello di dettaglio presente su sul sito Agcom, sia le iniziative che i prodotti (report, indicazioni, video informativi) non sono di qualità (e nemmeno di quantità) sufficiente per la complessità del tema trattato. Ciò avviene soprattutto riguardo alla tematica della disinformazione, la quale viene trattata praticamente solo in relazione alle fake news, come se i termini fossero sinonimi, restringendo e sottovalutando quello che è un fenomeno di portata decisamente più ampia, rischiando (anche se più che un rischio è un fatto) effettivamente di disinformare.

Si vuole qui sottolineare che il termine disinformazione ha un duplice significato:

1. *Diffusione intenzionale di notizie o informazioni inesatte o distorte allo scopo di influenzare le azioni e le scelte di qualcuno (per es., dei propri avversari politici, dei propri nemici in un conflitto bellico, e sim.).*
2. *Mananza o scarsità d'informazioni attendibili su un determinato argomento, e spec. su fatti e avvenimenti sui quali si dovrebbe essere informati.*³⁰

Si nota, dunque, come sia restrittiva l'unica pagina dedicata dal gruppo D del Tavolo (*Media e digital literacy*) a tale tema, in cui i consigli per non cadere nella disinformazione sono limitati a

²⁹ <https://temi.camera.it/leg18/post/social-network.html>

³⁰ <https://www.treccani.it/vocabolario/disinformazione/>

come riconoscere le fake news online (come se i media tradizionali non veicolassero tali informazioni), oltretutto delle fake news poco elaborate (si fa riferimento a grafiche accattivanti e a titoli esca). Inoltre veicolare il pensiero che disinformazione sia sinonimo di fake news (oltre a non essere vero) ci priva di un termine ancora funzionale quando quello abusato *fake new* ha quasi perso significato e viene considerato riduttivo e fuorviante, infatti come già scriveva nel 2017 Philip Di salvo su Wired “quello delle fake news è diventato un contenitore vuoto in cui buttare diversi ambiti e altrettanti problemi che, affiancati, finiscono per ammassarsi senza portare a un risultato di senso”³¹. Portare avanti un paragone di questo tipo significa educare (si parla di media e digital literacy) tenendo conto solamente di una piccola porzione di un sistema sfaccettato in cui al di là della notizia vera o falsa quello che si chiama in causa è la qualità del giornalismo, che sia online o no, e il sistema informativo nella sua totalità.

4. Conclusioni

Si conclude osservando che la legislazione in materia di pluralismo è articolata e varia sin dall’individuazione di tale principio come fondamentale e concernete il diritto dell’informazione, fino alle attuazioni di tale principio nei confronti dei media.

Si osserva che nonostante con un forte sbilanciamento nei confronti della televisione, la legislazione sembra essere ancora indispensabile in molte sue parti, dato che i telegiornali risultano ancora la prima fonte di informazione per gli italiani, stando all’andamento delle quote di utenza dei mezzi come fonte d’informazione nel periodo 2019-2021, secondo il CENSIS³².

Tuttavia occorre sottolineare come un monitoraggio attento come quello rivolto alla televisione e alla radio risulti in realtà indispensabile anche per gli altri media, considerando che, per quanto riguarda la stampa, è anche sicuramente fattibile.

Per quanto riguarda il media digitale, invece, si nota l’arrancare della legislatura, la quale però, ricordando il nuovo TUSMAR e ciò che è stato detto sopra al riguardo, inizia ad evolversi. Ciò che però risulta poco rilevante, se non fuorviante, è la narrazione del digitale che accompagna le disposizioni attuative dell’Agcom. Infatti, oltre al già menzionato tema della disinformazione, non vengono mai menzionati quelli che sono i veri rischi dell’informazione tramite social network, come, ad esempio, la possibile creazione di bolle informative date proprio dal funzionamento degli algoritmi delle piattaforme e non solo da disinformazione o dalla profilazione al fine di influenzare le campagne elettorali.

In generale sarebbe interessante se la legislazione e le disposizioni attuative volgessero l’attenzione al sistema informativo nel suo complesso per comprendere il e tamponare il caos informativo odierno dove “alimentati dalla propaganda politica (singoli politici, partiti, governi) o dagli stessi media mainstream così come da soggetti che usano le false informazioni per arricchirsi online con il traffico generato dai click, o per interessi ideologici (per esempio: negazionisti del clima, no vax, cospirazionisti vari...)”³³.

³¹ <https://www.wired.it/attualita/media/2017/01/13/basta-fake-news/>

³² https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_32.pdf

³³ <https://www.valigiablu.it/disinformazione-valigia-blu-live/>

L'articolo appena citato è di un giornale online chiamato *Valigia Blu*, in cui si trova una pagina di media literacy seria e completa, la si menziona a titolo di esempio di una più significativa e completa narrazione del digitale e dell'intero sistema informativo.

A proposito di arricchimento tramite click e qualità dell'informazione è interessante riportare l'opinione di Paolo Pagliaro, il quale sostiene che "la distribuzione degli investimenti pubblicitari delle grandi imprese, che ripeto sono denari che tengono in piedi tutto il sistema dell'informazione, vengono sostanzialmente decisi da algoritmi che premiano gli ascolti, i click, il numero di visitatori, e non fanno distinzioni di qualità, di contenuto. Questo è uno schema che premia spesso l'offerta peggiore"³⁴. Da questo punto di vista ciò che sarebbe da regolamentare sarebbe l'investimento privato.

5. Bibliografia e sitografia

G.E. VIGEVANI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Giappichelli editore, 2019

M.G. RODOMONTE, *Il diritto ad essere informati quale profilo fondamentale della tutela del diritto di voto e la controversa questione dell'abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni. Alcune riflessioni a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it, 1 dicembre 2020, fascicolo 6/2020

F.B. DAL MONTE, *Esiste ancora la "par condicio"? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in Osservatorio AIC, disponibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it, 26 febbraio 2018, fascicolo 1/2018

E. CHELI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media*, disponibile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it consultato il 12/12/2021

A. PAPA, *La tutela del pluralismo informativo nell'ecosistema digitale*, in *De Iustitia*, disponibile all'indirizzo www.deiustitia.it, Novembre 2019, ISSN 2421-5414

Sito della Corte Costituzionale www.cortecostituzionale.it nelle pagine specificate nelle note, consultato il 11/12/2021

Sito del Parlamento www.parlamento.it nelle pagine specificate nelle note, consultato il 12/12/2021

Sito dell'Agcom www.agcom.it nelle pagine specificate nelle note, consultato il 12/12/2021

Sito del Dipartimento per l'informazione e l'editoria alla pagina www.informazioneeditoria.gov.it/it/approfondimenti-e-normativa/fondo-per-il-pluralismo-e-innovazione-dellinformazione, consultato il 12/12/2021

Giornale Online Valigia Blu www.valigiablu.it/disinformazione-valigia-blu-live consultato il 13/12/2021

³⁴ <https://ilbolive.unipd.it/it/news/linformazione-qualita-tempi-postverita-intervista>

Sito del CENSIS https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_32.pdf consultato il 12/12/2021

Sito giornale il Post www.ilpost.it nelle pagine indicate nelle note, consultato il 12/12/2021