

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1056

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FIANO, MIGLIORE, ROTTA, MORANI, GRIBAUDO, LEPRI, PEZZOPANE, VISCOMI, BERLINGHIERI, BOSCHI, BRUNO BOSSIO, CANTINI, CARDINALE, CENNI, CIAMPI, D'ALESSANDRO, DAL MORO, DE MARIA, INCERTI, MORETTO, MORGONI, NARDI, PAITA, PIZZETTI, QUARTAPELLE PROCOPIO, RIZZO NERVO, ROSSI, SCALFAROTTO, SCHIRÒ, SENSI, SERRACCHIANI, SIANI, TOPO, VAZIO**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale e massiva di informazioni false attraverso la rete *internet* e sul diritto all'informazione e alla libera formazione dell'opinione pubblica

*Presentata il 3 agosto 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La rete *internet* ha rivoluzionato il modo in cui comunichiamo e ci informiamo, ha aperto nuovi scenari e lanciato una sfida alle democrazie liberali sul piano della libertà e della partecipazione alla vita civile. Non solo è cresciuta esponenzialmente la capacità di ciascuno di noi di interagire con gli altri, di esprimere le proprie opinioni e di raccogliere informazioni senza rivolgersi ai *media* tradizionali, ma sono aumentate le opportunità per un controllo più diffuso del potere politico. La rete *internet* non piace

ai sistemi illiberali poiché sempre più spesso è lo strumento usato per promuovere manifestazioni e proteste contro i regimi autoritari. A sua volta, nelle democrazie la « ricchezza della rete » (Yochai Benkler) ha rappresentato un fattore di democratizzazione e ha rafforzato enormemente la trasparenza della vita politica e amministrativa avvicinandosi all'ideale democratico del « governo del potere pubblico in pubblico », di cui parlava Norberto Bobbio.

Oggi però la libertà della rete e le occasioni di maggiore partecipazione che of-

fre alla vita sociale e politica sono seriamente minacciate dalle informazioni false (*fake news*) e dai « discorsi d'odio » (*hate speech*) che si diffondono *on line*. Le notizie false, le cosiddette « bufale », non sono certamente una novità nel mondo dell'informazione tradizionale: la novità è rappresentata dalla rete *internet* e dalle sue caratteristiche proprie.

« In primo luogo, in un sistema di informazione radicalmente decentralizzato aumentano notevolmente le possibilità che le *fake news* siano create e messe in rete. L'assenza dei meccanismi di controllo e di responsabilità che sono legalmente previsti per gli editori, accentua la facilità di produrre questo genere di notizie. Le tradizionali barriere all'ingresso, che caratterizzavano l'industria dell'informazione tradizionale, sono ormai crollate.

In secondo luogo, la dinamica dei *social network* accentua la possibilità che esse, una volta create siano disseminate e si propaghino rapidamente, grazie agli *share*, ai *like*, e in genere alla spinta alla condivisione.

In terzo luogo, in un sistema in cui esistono pochi *gatekeepers* dell'informazione, se una menzogna, per la logica dell'algoritmo con cui essi operano, viene rilanciata e posta in evidenza sullo schermo può raggiungere milioni di persone e apparire come fatto non controverso.

In quarto luogo, il fenomeno dell'*echo chamber* in cui vive il singolo utente lo porta ad accogliere senza spirito critico e a credere per vere le notizie che sono coerenti con i suoi pregiudizi.

In quinto luogo, c'è la perdita di fiducia nei *media* tradizionali e l'abbandono di essi come fonti di informazione da quote crescenti delle società occidentali, per cui manca all'utente la possibilità di un confronto tra quanto vede sullo schermo e quanto è riportato da quei *media* in cui comunque permangono meccanismi di controllo della qualità dell'informazione.

Infine, c'è la polarizzazione e la frammentazione crescente del pubblico – favorite dai fenomeni anzidetti – che portano a creare gruppi chiusi animati da sentimenti negativi nei confronti di tutti coloro che

non appartengono al gruppo e a credere a tutte quelle notizie che gettano discredito sugli altri ». (G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, Rivista di diritto dei *media* 1/2018).

Sono queste alcune delle ragioni del successo delle notizie false diffuse *on line*, argomenti che per analogia posso aiutarci a comprendere il fenomeno dei « discorsi dell'odio », la loro diffusione e l'adesione che raccolgono sulla rete. Certamente quello che preoccupa di più non sono le azioni dei singoli, poiché, in definitiva, quel che « è illegale *off line* è illegale *on line* »; uno scritto offensivo, se contiene un'affermazione inesatta, può costituire diffamazione; la pubblicazione di dati personali scorretti può diventare illecito trattamento, come le notizie false in grado di modificare l'andamento dei mercati possono configurare il delitto di aggravinggio. Esistono già gli strumenti giuridici per agire, anche se vanno il più delle volte ricalibrati sull'ecosistema della rete. Da parte nostra c'è, anzi, la preoccupazione di un intervento eccessivo del legislatore con « le immancabili sanzioni penali » magari per contrastare le cosiddette « leggende metropolitane ». Nessuno vuole percorrere questa via e non pretendiamo che ogni contenuto non vero sia tolto dalla rete (C. Melzi d'Eril e G. Enea Vigevani, *Difesa giuridica dal social-chiacchiericcio. Tra fake news e post-verità*, *Il Sole 24 ore*, domenica 2 aprile 2017).

Quello che ci preoccupa sono invece le falsità costruite ad arte da gruppi organizzati, dietro i quali c'è il sospetto che possano muoversi anche Governi stranieri. Notizie create e diffuse con l'obiettivo di modificare l'agenda pubblica, manipolando l'informazione e la libera formazione dell'opinione pubblica, facendo ricorso all'utilizzo di tecnologie sofisticate, quali *account* coordinati o gestiti da *robot* (*bot*) che funzionano in base ad algoritmi. Dalle elezioni presidenziali negli USA alla consultazione referendaria per la *Brexit*, è cresciuto l'utilizzo nelle campagne elettorali di profili finti, algoritmi e programmi automatizzati (*botnet*, reti di *bot*), utilizzati per diffondere notizie false o per bersagliare di insulti o di minacce gli avversari politici.

Alcuni osservatori hanno sollevato dubbi sulla reale efficacia di queste campagne di disinformazione e, almeno per ora, non disponiamo di prove certe che le *fake news* siano state in grado di determinare decisioni elettorali o fatti politici rilevanti nelle democrazie occidentali. Sicuramente, però, esse riescono ad avere un impatto significativo sull'informazione *on line* che sta rapidamente spodestando quella dei *media* tradizionali. Gli italiani accedono all'informazione *on line* prevalentemente attraverso fonti cosiddette « algoritmiche », in particolare *social network* e motori di ricerca (*blog*, Google, Facebook, Twitter, Instagram eccetera), consultate dal 54,5 per cento della popolazione (*Rapporto sul consumo di informazione*, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, 14 febbraio 2018). Le *fake news* minano la fiducia in tutte le fonti di informazione e si rischia di non credere più a nulla mentre navighiamo alla ricerca di *media* affidabili. Non da ultimo, esse sono lo strumento più efficace per « gonfiare » emergenze che tali non sono, come sta avvenendo con l'immigrazione o la criminalità comune. Infatti è strettissima la relazione tra la disinforma-

zione *on line*, le *fake news*, i « discorsi dell'odio » (*hate speech*) e tutte quelle forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio, sempre più diffuse sulla rete.

La minaccia al diritto all'informazione è un pericolo reale che corrono oggi le democrazie liberali. La Commissione europea si è impegnata con tutte le parti interessate a definire un piano d'azione chiaro, completo e ampio per affrontare la diffusione e l'impatto della disinformazione *on line* in Europa e per garantire la protezione dei valori e dei sistemi democratici europei. Il diritto all'informazione è un valore fondante della convivenza democratica e della libera manifestazione delle opinioni, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale.

Per queste ragioni riteniamo opportuno istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale e massiva di informazioni false (*fake news*) attraverso la rete *internet* e sul diritto all'informazione e alla libera formazione dell'opinione pubblica

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Istituzione e funzioni della Commissione parlamentare di inchiesta).*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale e massiva di informazioni false attraverso la rete *internet* e sul diritto all'informazione e alla libera formazione dell'opinione pubblica, di seguito denominata « Commissione », con i seguenti compiti:

a) indagare sulla diffusione intenzionale e massiva di informazioni false o fuorvianti attraverso la rete *internet*, anche mediante la creazione di false identità digitali, di seguito denominata « disinformazione *on line* »;

b) verificare se la disinformazione *on line* possa essere imputata a gruppi organizzati o, per alcuni profili, a Stati esteri che se ne servono allo scopo di manipolare l'informazione e di condizionare l'opinione pubblica, in modo particolare in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie;

c) verificare se e in quale modo la disinformazione *on line* sia sostenuta anche finanziariamente da gruppi organizzati o da Stati esteri;

d) verificare se esistano correlazioni tra la disinformazione *on line* e i cosiddetti « discorsi dell'odio o *hate speech* », ossia discorsi di incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

e) verificare se e in quali casi la disinformazione *on line* possa aver destato allarme presso la popolazione, condizionato la libertà dell'opinione pubblica o istigato campagne d'odio;

f) accertare la congruità del vigente quadro normativo e regolamentare in ma-

teria, anche tenuto conto dei rischi connessi all'attività di disinformazione *on line* nell'ambito dei processi elettorali e delle consultazioni referendarie, indicando le eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute necessarie e promuovendo sistemi di monitoraggio e di contrasto della diffusione delle informazioni false in particolare nei periodi di campagna elettorale e referendaria;

g) indicare le iniziative di carattere normativo o amministrativo che, anche in conformità alle politiche in materia previste dall'Unione europea, la stessa Commissione ritenga idonee allo scopo di assicurare un'esatta definizione delle informazioni false, di identificarle con chiarezza e di limitare la loro circolazione, favorendo al contempo la trasparenza e la differenziazione delle fonti di informazioni e delle procedure per la gestione dei reclami dei contenuti illegali formulati dagli utenti, garantendo risposte in tempi rapidi;

h) valutare l'adeguatezza delle misure introdotte dalle piattaforme *on line* per prevenire la disinformazione *on line*, indicando altresì le eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute necessarie;

i) valutare, anche sulla base delle esperienze di Paesi esteri, la possibilità di prevedere che le piattaforme *on line* adottino un codice di autoregolazione al fine di rimuovere la disinformazione *on line*, vietando altresì eventuali vantaggi pubblicitari per la diffusione massiva di informazioni false.

2. La Commissione può inoltre prevedere idonee iniziative per favorire l'adozione condivisa e il consolidamento di buone pratiche per contrastare la disinformazione *online* e i discorsi dell'odio di cui al comma 1, lettera d). Per la previsione di tali iniziative, alle quali possono prendere parte tutti gli enti istituzionali e i soggetti pubblici o privati interessati, possono essere invitati a collaborare i soggetti operanti nei mercati dell'informazione *on line* e, in particolare, le piattaforme che offrono servizi di *social network* e motori di ricerca.

## ART. 2.

*(Durata della Commissione).*

1. La Commissione conclude i propri lavori entro ventiquattro mesi dalla sua costituzione e presenta alle Camere una relazione finale sui risultati delle sue indagini, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno. Sono ammesse relazioni di minoranza.

2. La Commissione riferisce alle Camere al termine dei suoi lavori, nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque al termine del primo anno di attività.

## ART. 3.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Il presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive

sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

#### ART. 4.

*(Poteri e limiti della Commissione).*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione ha facoltà di acquisire, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

4. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 siano coperti da segreto.

5. La Commissione ha facoltà di acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

#### ART. 5.

*(Audizioni a testimonianza).*

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a

testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

#### ART. 6.

*(Obbligo del segreto).*

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 4 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### ART. 7.

*(Organizzazione dei lavori).*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.



2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione, per l'adempimento delle sue funzioni, può avvalersi di soggetti interni o esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, nonché di consulenti ed esperti del settore dell'informazione *on line* e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e sono stabilite nella misura massima di 300.000 euro.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della sua attività.

#### ART. 8.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0026200\*