POSITION PAPER

Pluralismo dell'informazione nell'era digitale

Susanna De Stefani
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

REACT Position Paper 2025/01
22 aprile 2025

La serie di position papers REACT è realizzata nell'ambito del progetto PRIN 2020 **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil.**

L'obiettivo generale del progetto è quello di valutare l'impatto delle misure adottate in reazione alla crisi scatenata dalla pandemia Covid-19 sulla governance, sull'ordinamento dell'Unione europea e, in ultima analisi, sul processo di integrazione europea.

Al progetto partecipano l'Università degli Studi di Firenze, l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", l'Università del Salento, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Macerata.

The REACT position paper series is developed within the PRIN 2020 project **REACT - Re-shaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil.**

The project assesses the substantive impact of the measures adopted as a reaction to the Covid-19 crisis on the governance and the law of the European Union, and ultimately on the process of European integration.

REACT is a cooperation between the University of Florence, the University of Rome Tor Vergata, the University of Salento, the University of Trieste and the University of Macerata.

Per maggiori informazioni: https://www.react.unifi.it/

Contatti: react@dsg.unifi.it

Pluralismo dell'informazione nell'era digitale

1. Introduzione

La relazione tra il pluralismo dell'informazione e il diritto della concorrenza ha posto negli anni numerose questioni. Da alcuni è stato sostenuto come, data la mancanza di competenze dell'Unione in materia di pluralismo, il diritto della concorrenza sia lo strumento più adatto per colmare tale vuoto normativo. Questo perché, la tutela del pluralismo, più che l'obiettivo, rappresenta la conseguenza della concorrenza, dove l'obiettivo consiste nell'eliminazione di comportamenti abusivi e nella prevenzione di concentrazioni che falsano il funzionamento del mercato. In questo modo il diritto della concorrenza impedirebbe l'accumulo di potere nelle mani di pochi.

Da tempo, tuttavia, una dottrina alternativa sostiene che, così come vi potrebbe essere un adeguato grado di concorrenza senza che sia garantito il pluralismo, viceversa, il pluralismo potrebbe essere garantito anche in assenza di un grado sufficiente di concorrenza. Sul punto, l'assunto che la pluralità di fonti informative esigerebbe la pluralità di operatori sarebbe frutto di un equivoco, poiché i due fenomeni non sempre coinciderebbero.

È proprio tale equivoco che oggi, nell'ecosistema digitale, da più parti si propone di sfatare, dimostrando come il rapporto tra pluralismo e concorrenza nel mercato delle idee sia tutt'altro che lineare. In particolare, ad accendere il dibattito, è stata la dottrina statunitense del *free marketplace of ideas* fondata su un orientamento di digital trust, per cui la free competition di idee e opinioni aumenterebbe automaticamente il pluralismo permettendo, al contempo, il conseguimento della verità. Tale metafora è stata, in seguito, "traslata" nel contesto europeo per elaborare una strategia di contrasto ai problemi legati alla distorsione dell'informazione nel web di cui si dirà nel prosieguo.

Oggi si sostiene infatti come la concorrenza dei nuovi media soffra di una "tirannia della maggioranza", nel senso che i numerosi concorrenti presenti nel mercato finiscono tutti per vendere lo stesso tipo di prodotto. Questo perché, nel mondo digitale, da un lato, il bene dell'informazione sta diventando sempre di più un prodotto di mercato a tutti gli effetti, in cui il consumatore sceglie quelle informazioni che più si avvicinano alle proprie convinzioni o al conformismo di gruppo; dall'altro, il fornitore di informazioni cercherà di offrire un prodotto quanto più soddisfacente possibile per il cliente. A tutto questo si deve aggiungere il fenomeno del decentramento della produzione dell'informazione. È qui che il diritto della concorrenza incontra un limite nel garantire un ambiente pluralistico e la circolazione della verità.

2. Informazione *online*, profilazione degli utenti e *fake news*

Una delle principali differenze che distingue l'informazione *online* da quella tradizionale è l'enorme volume dei dati degli utenti che circolano in rete. Tali dati vengono acquisiti dagli Internet services providers, ossia i fornitori di servizi internet che gestiscono le piattaforme *online*, attraverso due metodi di apprendimento denominati *machine learning* (apprendimento automatico) e *deep learning* (apprendimento profondo). La combinazione di queste tecniche consente di acquisire i dati dal mondo esterno, rielaborarne il contenuto sulla base dei tratti comuni ed offrire un'informazione

predittiva e completa. L'informazione *online* viene quindi gestita dai cd. gatekeepers (guardiani) della rete che controllano e ordinano le notizie da distribuire ai consumatori, selezionando i contenuti multimediali attraverso l'uso di filtri algoritmici. La particolarità sta nel fatto che tale selezione non avviene seguendo criteri oggettivi bensì le preferenze ricavate con i processi di apprendimento anzidetti. L'insieme di queste operazioni corrisponde alle tecniche di profilazione, ossia un trattamento automatizzato dei dati personali che permette di generare un'offerta informativa quanto più precisa e compatibile con il profilo dell'utente. Questa personalizzazione dell'informazione crea le cd. *filter bubbles*, ossia delle "bolle informative" in cui l'utente non viene più esposto a prodotti alternativi ma finisce per ricevere "un eco" delle sue precedenti ricerche. Da qui il fenomeno delle echo chambers (camere di risonanza), comunità di utenti polarizzati intorno alle proprie convinzioni e attratti dal cd. confirmation bias (pregiudizio di conferma), vale a dire quella tendenza che li induce a ricercare informazioni che confermano e rafforzano le proprie opinioni.

A ciò si deve aggiungere la produzione decentralizzata dell'informazione, considerando che è sufficiente avere accesso al web per condividere fatti, critiche e punti di vista che contribuiscono a formare il discorso pubblico in rete. Questo, tuttavia, pone il problema della veridicità delle informazioni che circolano e quindi la delicata questione della disinformazione, consistente in strategie di diffusione di informazioni false, deliberatamente create come tali, che sono suscettibili di essere percepite come vere. È chiaro che la rapidità che contraddistingue il web alimenta tale fenomeno.

Dunque, se, da un lato, la quantità delle informazioni offerte dalla rete espone il singolo ad una molteplicità di contenuti, dall'altro, il filtraggio algoritmico rende meno plurali le informazioni che l'utente riceve. Al contempo, la produzione decentralizzata solleva dubbi sull'affidabilità delle informazioni in circolazione. Queste osservazioni rivelano come un'informazione attendibile e plurale nell'odierna realtà digitale, non può essere garantita (solo) incentivando la pluralità e la diversità di opinioni, ma è necessario ricercare regole ulteriori che assicurino una corretta gestione dei contenuti multimediali da parte delle piattaforme digitali.

3. La strategia europea contro la disinformazione: dal Codice di buone pratiche alla legge europea sui servizi digitali

L'Unione europea si è occupata per la prima volta di disinformazione nel 2015 quando il Consiglio europeo, seppur con riferimento ad un ambito specifico, esprimeva le sue preoccupazioni per la diffusione di fake news ed invitava l'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, insieme alle istituzioni europee, ad elaborare una strategia per contrastare le campagne di disinformazione. Successivamente, anche il Parlamento europeo presentava una risoluzione per incoraggiare la Commissione ad affrontare il problema della circolazione di notizie false *online*.

In risposta, la Commissione istituiva un gruppo di esperti di alto livello incaricato di individuare le strategie più efficienti per contrastare la diffusione della disinformazione *online*. Sulla base del report elaborato del gruppo, la Commissione presentava una prima comunicazione al fine di delineare un approccio europeo al fenomeno e una seconda, nello stesso anno, contenente un Piano d'azione contro la disinformazione.

Tra le azioni previste nella prima comunicazione vi era quella di convocare un forum di multistakeholder incaricato di sviluppare un codice di condotta per contrastare la diffusione di informazioni false. Si tratta del Codice di buone pratiche sulla disinformazione, pubblicato nel settembre del 2018 e "rafforzato" negli ultimi anni. Attraverso il Codice, le piattaforme *online* e altri attori pertinenti hanno concordato volontariamente degli standard di autoregolamentazione per combattere la disinformazione in rete. Si tratta di un documento redatto dai firmatari che decidono in autonomia quali impegni assumere sotto la propria responsabilità in settori mirati.

Tuttavia, la decisione di percorrere la strada dell'autoregolamentazione è risultata ben presto deludente, soprattutto per la vaghezza degli impegni sottoscritti. Tra le criticità rilevate da una prima valutazione della Commissione sull'attuazione del Codice vi erano un'applicazione incoerente e incompleta degli impegni assunti dalle piattaforme e dagli Stati membri, la mancanza di definizioni uniformi e vari altri problemi legati alla natura di autoregolamentazione del Codice. Per tale ragione, la Commissione pubblicava delle linee guida finalizzate al "rafforzamento" del Codice, raccomandandone anche l'estensione a nuovi firmatari. Il nuovo Codice, fedele agli orientamenti dell'esecutivo europeo, rappresenta un importante cambio di paradigma per due ordini di ragioni: in primo luogo, un valore aggiunto è sicuramente la presenza più massiccia di indicatori di prestazione impiegati per attivare procedure di controllo sull'efficacia degli impegni assunti dalle piattaforme. In secondo luogo, il Codice rafforzato costituisce il primo esempio di co-regolamentazione nella lotta alla disinformazione. Esso si affianca infatti al nuovo regolamento sui servizi digitali (*Digital Services Act* o DSA), di cui completa e persegue gli obiettivi. In questo modo, diversamente dal precedente, è maggiormente in grado di produrre veri e propri effetti giuridici in capo ai suoi firmatari.

Il nuovo regolamento sui servizi digitali mira a garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile. Esso predispone le modalità di rimozione dei contenuti illegali in rete da parte dei "servizi intermediari", modificando, in questo, la direttiva sul commercio elettronico. La direttiva, infatti, già prevedeva un "onere" di disabilitazione di tali contenuti ma non definiva le procedure di rimozione, determinando una frammentazione di disciplina da Stato a Stato, né prevedeva obblighi di trasparenza in capo ai prestatori di servizi. Diversamente, il regolamento contempla un sistema di regole procedurali che disciplinano il modo in cui tali soggetti devono mitigare i contenuti illegali al fine di aumentare il livello di trasparenza. Tra queste, la predisposizione di relazioni chiare e dettagliate sulle attività di moderazione dei contenuti avviate di propria iniziativa (art. 15); l'attivazione di sistemi interni di gestione dei reclami, che consentono agli utenti di segnalare in via elettronica la presenza di contenuti illegali (artt. 16 e 20); il rafforzamento dell'onere motivazionale a sostegno delle misure restrittive (art. 17).

Dal punto di vista sostanziale, il regolamento si applica a quei contenuti "illegali" definiti tali ai sensi del diritto dell'Unione o degli Stati membri. Si omette pertanto di fornire una definizione comune di "illegalità" del contenuto, nonostante la centralità di una tale nozione. Probabilmente la scelta è dovuta alla difficoltà di trovare un equilibrio tra l'esigenza di elaborare una disciplina quanto più dettagliata possibile e il rischio di comprimere eccessivamente la libertà di espressione.

Al netto di quanto rappresentato, si nota come la disinformazione non sia espressamente contemplata nel testo di legge. Ciononostante, questa sembrerebbe rientrare in quei rischi sistemici

che le piattaforme di grandi dimensioni sono tenute a valutare e mitigare per evitare la rapida diffusione “effetti negativi” in specifici settori.

4. Considerazioni conclusive

Volendo svolgere alcune riflessioni conclusive, si rileva che, appurato che lasciare il mercato libero di far circolare una molteplicità di idee e opinioni non garantisce un’informazione plurale di qualità, le istituzioni europee, in luogo di un approccio repressivo orientato dall’alto verso il basso, hanno preferito intraprendere la strada del dialogo. Tuttavia, le osservazioni critiche rimarcano come il regolamento sui servizi digitali si mostri più attento all’apparato procedurale che alla dimensione sostanziale di definizione dei contenuti vietati. Ne deriva che il controllo contenutistico delegato alle piattaforme digitali fa sì che queste agiscano come legislatori privati tanto da provocare una “privatizzazione della censura”. In realtà, il regolamento offre soluzioni a questo tipo di rischio, quali la previsione di “punti di contatto” con le autorità degli Stati membri e la Commissione (art. 11) o le istituzioni di autorità competenti incaricate della vigilanza dei fornitori di servizi intermediari (artt. 49 e 61). A parere di chi scrive considerare la scelta di favorire un rapporto di interdipendenza tra attori privati e attori pubblici come una rischiosa delega in bianco è una conclusione troppo severa, dal momento che permette ai poteri pubblici di ritagliarsi degli spazi di intervento in una realtà da sempre dominata dai privati.