

## Digital Policy tra libertà di espressione, sicurezza e diritti degli utenti nel nuovo scenario europeo

Di Camilla Scarpellino<sup>1</sup>

### Policy Paper n. 1/2024

**La crescente centralità economica e sociale delle piattaforme digitali ha modificato profondamente le strutture sociali, attraverso l'offerta di servizi di intermediazione che hanno agevolato l'accesso a beni, servizi ed informazioni. Il web ha consentito un facile e veloce accesso alle informazioni, tuttavia l'aumento del traffico e della mole di contenuti condivisi ha reso il fenomeno delle fake news più pervasivo ed esteso. La fattispecie include non soltanto le fake news stricto sensu, bensì qualsiasi contenuto che, con o senza premeditazione, sia in grado di trarre in inganno il pubblico. Il Digital Service Act (DSA), presto in vigore, sembra non aver affrontato la questione, auspicando un intervento dell'iniziativa privata sulla materia attraverso l'adozione di codici di condotta e protocolli di crisi.**

**In tale contesto, il workshop promosso dal Policy Observatory ha individuato gli elementi che contraddistinguono la fattispecie, suggerendo gli strumenti più utili per contrastare il fenomeno del disordine informativo. La complessità e varietà dei servizi di intermediazione on-line richiedono una normativa che sappia essere flessibile, in grado di adattarsi alle future innovazioni, e sia, al contempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento normativo chiaro. In questa prospettiva, il DSA rappresenta un elemento fondamentale, ma bisognerà valutare se, nei prossimi anni, saprà essere all'altezza delle future sfide dell'ecosistema digitale.**

---

<sup>1</sup> Ringrazio, senza implicarli, Francesco Di Ciommo e i partecipanti al workshop del Policy Observatory "Digital Policy tra libertà di espressione, sicurezza e diritti degli utenti nel nuovo scenario europeo" tenutosi il 19 settembre 2023;

## **Introduzione**

La crescente centralità economica e sociale delle piattaforme digitali nella società contemporanea si esprime anche attraverso un utilizzo del web e dei servizi digitali sempre più significativo. Oggi, infatti, l'accesso ad internet e la conseguente possibilità di beneficiare di tali servizi rappresenta un elemento fondamentale per esercitare una piena ed attiva cittadinanza. Si parla, infatti, di Platform Society per esprimere la relazione, ormai sistemica, tra le piattaforme online e le variegate strutture sociali.

Alla luce del ruolo sempre più essenziale di questi attori, il legislatore è intervenuto al fine di individuare norme per la regolazione di questa trasformazione complessa e trasversale dell'intero ecosistema produttivo, con l'obiettivo di stare al passo con i repentini sviluppi tecnologici. Ad oggi, siamo in una fase decisiva di questo lungo percorso di regolamentazione. Infatti, è da poco entrato in vigore il Digital Services Act e presto vedranno la luce anche altri regolamenti e plessi normativi particolarmente significativi a livello europeo.

L'introduzione di queste nuove norme e l'affermarsi di nuovi strumenti tecnologici complessi e sfidanti come l'IA e la realtà aumentata impongono una fondamentale riflessione sullo stato dell'arte delle politiche pubbliche nel settore digitale. In tal senso, è opportuno analizzare il percorso svolto finora nel tentativo di prefigurare il migliore equilibrio possibile per gestire l'ingente mole di contenuti che quotidianamente viene condivisa sulle piattaforme online al fine di tutelare innovazione, libertà di espressione, sicurezza e diritti degli utenti.

## **Un lungo percorso di sviluppo e regolamentazione**

Internet è nato come uno spazio libero e aperto che, proprio per questa sua natura, ha sempre rappresentato uno strumento di esercizio dei valori democratici, un luogo di libertà di espressione e un volano di innovazione e crescita. Tale consapevolezza ha spinto i legislatori ad intervenire in maniera circoscritta, principalmente con lo scopo di permettere il pieno sviluppo dei servizi digitali e di interdire le condotte illecite degli utenti sul web, in quanto sono proprio questi ultimi a pubblicare i contenuti dell'ecosistema digitale.

In questa prospettiva e limitando l'analisi alla legislazione europea, si può osservare come l'art. 15 della Direttiva sul commercio elettronico abbia stabilito il divieto di imporre un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che le società dell'informazione trasmettono o memorizzano. Questo ed altri principi sono stati confermati nel DSA mantenendo così l'impianto della direttiva eCommerce, con l'introduzione però di ulteriori obblighi in materia di trasparenza. Quindi, rimane l'assenza di un generale obbligo di sorveglianza da parte della piattaforma sui contenuti condivisi dagli utenti (art. 8). Per le medesime ragioni, il legislatore ha evitato di imporre un obbligo generale di ricerca attiva di fatti o circostanze che possano indicare la presenza di attività illecite.

In particolare, la Direttiva non ha introdotto un autonomo titolo di responsabilità, bensì una speciale esclusione di responsabilità dalle norme di diritto comune per i provider, che possono però volontariamente adottare misure di controllo. Le misure di intervento però non sono esclusivamente volontarie; infatti, l'«hosting» provider, ovvero quel soggetto che si occupa di offrire la struttura che ospita i contenuti e li memorizza, è chiamato a rispondere del contenuto illecito, con l'obbligo di intervenire ogni qual volta “sia effettivamente al corrente del fatto che l'attività o l'informazione è illecita”. Pertanto, al ricorrere di questa circostanza sorge l'obbligo per la piattaforma di agire “immediatamente per rimuovere le informazioni o per disabilitarne l'accesso”.

Nel corso del tempo, però, l'attività delle piattaforme si è ampliata accrescendosi il suo livello di complessità. La difficoltà dell'attività di regolamentazione nasce dalla repentina evoluzione tecnologica, dalla difficoltà nel bilanciare i diversi diritti interessati dalle attività svolte su Internet, dalla molteplicità dei servizi offerti dalle piattaforme, ma anche dalla quantità ed eterogeneità dei contenuti disponibili. Per gestire un così ingente flusso di informazioni, le piattaforme online intervengono tramite propri sistemi sull'ordine e le modalità di fruizione delle informazioni attraverso diverse attività che vanno dall'indicizzazione dei contenuti fino alla moderazione, con l'obiettivo di offrire uno spazio godibile, interessante e sicuro ai propri utenti. In assenza di prescrizioni legislative,

le piattaforme hanno dovuto declinare autonomamente la propria politica interna e le conseguenti modalità di intervento tramite specifiche condizioni generali di servizio sottoscritte dall'utente al momento dell'iscrizione al servizio in oggetto.

In particolare, per ottimizzare questa mole di file e individuare i contenuti di interesse per i diversi utenti viene svolta un'attività di raccomandazione “che una piattaforma online utilizza per suggerire informazioni specifiche, tramite la propria interfaccia online, ai destinatari del servizio o mettere in ordine di priorità dette informazioni anche quale risultato di una ricerca avviata dal destinatario del servizio o determinando in altro modo l'ordine relativo o l'importanza delle informazioni visualizzate”. I contenuti raccomandati dalle piattaforme riportano spesso beni o servizi già cercati sul web o quelli che hanno attratto utenti che abbiano mostrato esperienze di navigazione simili. Ne consegue che ogni utente avrà un'esperienza parzialmente personalizzata.

Inoltre, per rendere lo spazio aperto a tutti, quindi sicuro e godibile, sono stati sviluppati sistemi di moderazione i quali individuano, identificano e contrastano i contenuti illegali e le informazioni incompatibili con le condizioni generali, spesso ancor prima che tali contenuti vengano effettivamente pubblicati o a seguito delle segnalazioni degli utenti.

Sia l'attività di raccomandazione che di moderazione perseguono un interesse economico e sociale con l'obiettivo di assicurare un ambiente sano e costruttivo, dove chiunque possa condividere il proprio pensiero senza essere discriminato o offeso, potendo fruire di contenuti di interesse.

## **Il Digital Services Act**

La Commissione Europea è intervenuta con un pacchetto di norme per regolamentare i servizi digitali per regolare i “modelli di business e servizi nuovi e innovativi, quali le reti sociali (cosiddetti social network)”. In particolare, in materia di responsabilità del provider, il Regolamento UE n. 2065/2022 c.d. DSA ha confermato la scelta di escludere tale responsabilità, per cui permane l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza.

Il Regolamento ha invece introdotto nuovi obblighi in tema di diligenza e trasparenza; infatti, devono includere maggiori informazioni sulla attività di raccomandazione e moderazione nelle condizioni generali di servizio, rilasciare relazioni periodiche sull'attività di moderazione (art. 15), predisporre meccanismi di segnalazione per gli utenti (art. 16), fornire la motivazione posta a fondamento delle sanzioni applicate (art. 17).

Al fine di rendere comprensibili anche agli utenti i sistemi di raccomandazione e moderazione, gli hosting provider devono adempiere ad obblighi informativi in merito agli annunci pubblicitari indicando l'azienda o il marchio per conto della quale viene presentata e i parametri utilizzati per determinare il destinatario della pubblicità (art. 26); devono, inoltre, comunicare anche i parametri utilizzati dai sistemi di raccomandazione (art. 27). L'intento del legislatore UE è quello di tutelare gli utenti rendendo più accessibili i sistemi alla base dell'advertising.

Infine, si incoraggia l'adozione di codici di condotta e protocolli di crisi (artt. 45, 48). Nei codici di condotta vengono stabiliti i principi e le politiche adottate dall'azienda per conformarsi al presente Regolamento. Questa misura non è obbligatoria, ma è positivamente valutata nel giudizio sull'impegno della piattaforma nel contrasto ai contenuti illeciti. Si tratta di disposizioni che entreranno pienamente in vigore il 17 febbraio 2024 e che ambiscono a raggiungere quel corretto equilibrio tra sviluppo e tutela dei diritti degli utenti. Inoltre, questo regolamento intende rispondere alla necessità, condivisa da parte degli Stati membri e delle aziende internazionali, di disporre di norme ben definite e armonizzate per l'intero mercato unico europeo. L'obiettivo è avere normative sufficientemente flessibili e chiare che siano in grado di garantire a tutti i soggetti dell'ecosistema, imprese, istituzioni, autorità di regolamentazione e privati cittadini, di avere un quadro di riferimento comune e coerente in cui operare in maniera uniforme.

## **Ulteriori elementi di valutazione**

Oggi, il provider si trova costretto a dirimere il conflitto tra la necessità di contrastare l'hate speech e la tutela della libertà di espressione. Al fine di identificare un riferimento normativo all'attività "informativa" delle piattaforme on line è stata prospettata un'applicazione analogica delle norme sulla responsabilità editoriale del direttore responsabile di una testata giornalistica attraverso, per l'appunto, l'estensione analogica dell'art. 57 c.p., che prevede la responsabilità penale del direttore della redazione per omesso controllo dei contenuti illeciti pubblicati. Questa valutazione, però, rimane inadeguata in quanto le differenze tra i modelli di riferimento sono estremamente significative. Infatti, non vi è alcun modo per ravvisare nei social network il controllo sulla "linea editoriale" delle proprie pagine, né l'intento informativo; pertanto, essi costituiscono uno strumento di comunicazione, al pari di un telefono, quindi distinto dai Media che rappresentano invece mezzi di comunicazione propriamente detti. Infatti, si deve precisare che l'attività principale dei social network è la vendita di spazi pubblicitari, indirizzati agli utenti più interessati anche grazie a sistemi di intelligenza artificiale.

In generale, le piattaforme di intermediazione agevolano l'incontro di domanda e offerta e per gestire questo ingentissimo flusso informativo l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale risulta essenziale, ovviamente insieme al lavoro sinergico dei revisori umani.

L'Intelligenza Artificiale costituisce anche il primo strumento previsto per il contrasto alla disinformazione, gli algoritmi di moderazione intervengono sui contenuti rilevando le parole sintomatiche d'odio oppure sviluppando protocolli di fact checking per individuare le notizie che potrebbero rappresentare non correttamente la realtà. L'impiego dell'IA consente un controllo generalizzato su tutti i contenuti, «sarebbe [infatti] irrealistico pensare di individuare le fake news attraverso un mero controllo umano»<sup>2</sup>. Il software prende in considerazione vari elementi della notizia, come l'autore, gli utenti che lo hanno ri-condiviso, le caratteristiche linguistiche, per riscontrare la presenza di uno o più elementi sintomatici della comunicazione disinformativa. Tuttavia, lo screening massivo patisce un ineliminabile margine di errore, dovuto alle banche dati sulle quali sono allenati gli algoritmi che, a volte, appaiono incomplete o non aggiornate. Questo difetto, peraltro, non impedisce agli algoritmi di analisi del testo di essere i più efficienti sistemi di rilevazione delle fake news, secondo uno studio sviluppato dai ricercatori dell'Università del Michigan<sup>3</sup>.

Esistono, tuttavia, difficoltà oggettive anche per i sistemi di IA nell'attività di contrasto alla disinformazione e alle fake news. In particolare, le questioni giuridiche che rendono meno efficace il contrasto alle fake news sono di carattere sia pratico che etico. Infatti, da un lato per gli algoritmi risulta difficile interpretare i contenuti on-line con una precisione assoluta data anche la complessità del linguaggio umano e le diverse possibili interpretazioni di un determinato contenuto, dall'altro si ravvisa l'assenza di una nozione chiara di fake news, tale da poter essere utilizzabile al fine di elaborare dei criteri per poter identificare precise manifestazioni.

Il fenomeno delle fake news non riceve ancora un inquadramento giuridico preciso; pertanto, la difficoltà nel delineare un regime applicabile sorge dall'assenza di istituti giuridici che ne riflettano gli elementi costitutivi. Tuttavia, è proprio la dimensione collettiva e sociale del fenomeno a determinare i rischi sistemici delle fake news. Numerosi esempi dimostrano la complessità di una normativa efficace in materia che sappia essere flessibile, in grado di adattarsi alle future innovazioni e, al contempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento normativo per consentire alle

---

<sup>2</sup> Gloria Marchetti, Le fake news e il ruolo degli algoritmi, in *Media Laws*;

<sup>3</sup> Il documento si intitola "Rilevamento automatico di notizie false". La ricerca è stata supportata dal Michigan Institute for Data Science della U-M e dalla National Science Foundation (numero di concessione 1344257).

piattaforme di intervenire in maniera puntuale nei casi specifici. Il DSA rappresenta, in principio, un elemento fondamentale in questa prospettiva.

## **Non solo Fake News, ma Disordine Informativo**

Le società d'informazione<sup>4</sup> negli ultimi 30 anni hanno acquisito una posizione rilevante nel settore dell'intermediazione digitale grazie agli strumenti offerti dal progresso scientifico matematico. Lo sviluppo di algoritmi di machine learning ha permesso un trattamento dati sempre più preciso ed efficiente per rendere l'ambiente digitale uno spazio sicuro, lecito e attrattivo. Lo scopo è raggiunto attraverso una maggiore conoscenza del pubblico di utenti sui quali viene ritagliato un profilo che evidenzia le loro informazioni personali, preferenze e opinioni per fornirgli contenuti e servizi più vicini ai loro gusti. Questa conoscenza approfondita degli utenti, unitamente all'interesse nutrito verso i contenuti offerti dai provider ha accresciuto il potere economico e sociale delle piattaforme digitali. A questa evoluzione non è conseguito un adattamento della normativa, per cui la giurisprudenza per prima ha introdotto i primi diritti nei confronti dei motori di ricerca, si ricordi il caso Google Spain SL e Google Inc. contro l'Agencia Española de Protección de Datos e Mario Costeja González nel quale la Corte di Giustizia ha applicato il diritto all'oblio anche rispetto ai risultati indicizzati da Google inserendo quale chiave di ricerca il proprio nome. Questa pronuncia ha, da un lato, dato il via alla procedura legislativa che ha portato all'emanazione del Regolamento 679/2016, dall'altro ha però lasciato ampio margine discrezionale ai provider. Il diritto di internet, infatti, si presenta finora composto da norme di principio che lasciano ampi profili discrezionali nella scelta dello strumento da adottare sia per prevenire l'illecito che per rimuoverlo. Google e le società di intermediazione possono decidere in autonomia se deindicizzare il contenuto, rimuoverlo ovvero disabilitare del tutto l'accesso alla piattaforma all'utente che ha commesso il fatto.

Pertanto, «a vent'anni dall'adozione del quadro giuridico esistente applicabile a tali servizi stabilito nella direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, modelli di business e servizi nuovi e innovativi, quali le reti sociali (cosiddetti social network) e le piattaforme online che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza con operatori commerciali, hanno permesso agli utenti commerciali e ai consumatori di accedere alle informazioni, diffonderle ed effettuare transazioni in modi nuovi»<sup>5</sup>, con queste parole il legislatore europeo introduce il Digital Service Act che palesa

---

<sup>4</sup>definite ai sensi della Direttiva 2000/31/CE come "servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi";  
<sup>5</sup>Cit. Considerando (1) del Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (Regolamento sui Servizi Digitali)

l'intento di intervenire sui nuovi modelli di business sviluppati sul web negli ultimi anni. Tra questi nuovi servizi sono menzionati i social network, servizi di intermediazione dei contenuti che costituiscono alcuni dei canali di diffusione delle fake news.

Tuttavia, il Regolamento fa esplicita menzione della disinformazione on-line soltanto nei considerando, invece le disposizioni si riferiscono alla più generale fattispecie di «contenuto illegale». In merito alla definizione del fenomeno i partecipanti al workshop hanno evidenziato la difficoltà di catalogare tutte le fattispecie di “fake news” che vengono invece incluse nel più generale concetto di **disordine informativo**, all'interno del quale vengono ricondotte le categorie di disinformation, malinformation e misinformation. La disinformazione riguarda tutti i contenuti pubblicati con il preciso intento di indurre in inganno il pubblico, mentre la misinformation non presuppone l'intento manipolatorio ma soltanto l'informazione non suffragata; infine, la misinformation si verifica in caso di pubblicazione di notizie vere ma condivise senza fornire un contesto o suggerendo un'interpretazione faziosa capace di distorcere il significato dell'originale messaggio. Si deve infatti considerare che l'ipotesi che una notizia non rispecchi il vero storico non sia l'unico esempio di disordine informativo; infatti, i contenuti più pericolosi, proprio perché più difficili da riconoscere, sono quelli che riportano fatti verosimili o soltanto parzialmente veri.

In effetti, questa nozione onnicomprensiva di disinformazione non corrisponde alla più ristretta definizione data dalla Commissione UE, che invece la circoscriveva ad “un'informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico”<sup>6</sup>. L'Europa è intervenuta ulteriormente sul tema tramite la direttiva sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e la direttiva sui servizi di media audiovisivi alle quali sono soggette anche alle piattaforme per la condivisione di video. Invece il **Code of Practice on Disinformation** è il risultato di uno sforzo di compliance partito dal basso perché presentato dalle piattaforme emergenti, dagli operatori del settore pubblicitario, dai verificatori dei fatti, dalle organizzazioni della ricerca e della società civile.

## Raccomandazioni

I partecipanti al workshop hanno evidenziato criticità nell'attuale politica di contrasto al disordine informativo, nel quale ricade qualsiasi attività di condivisione e creazione di false informazioni con o

---

<sup>6</sup> Cit. Commissione UE, Comunicazione per contrastare la disinformazione online, 26 aprile 2018, in <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/unione-europea-contro-disinformazione-online/>;



senza l'intento di nuocere<sup>7</sup>. Nella elaborazione di una corretta ed efficiente policy si deve circoscrivere il novero di strumenti legali e l'ambito del diritto competente sulla materia. Occorre, pertanto, escludere l'emanazione di una fattispecie penale per reprimere un episodio di disordine informativo a causa della definizione incerta e flessibile del fenomeno, che renderebbe difficile elaborare una descrizione tassativa della fattispecie. Inoltre, non sembra che la sola diffusione di una notizia falsa assuma rilievo penale; la pura e semplice verità non costituisce bene giuridico da difendere sino a richiedere l'applicazione, in extrema ratio, della pena. Tuttavia, potrebbe rilevare incidentalmente, qualora con la verità vengano lesi altri beni giuridici (es. reputazione personale, sicurezza pubblica) per cui rileverà quale elemento costitutivo di un ulteriore illecito.

Pertanto, alla luce della confermata irresponsabilità del provider le fonti normative utili per contrastare il disordine informativo si concentreranno su strumenti di matrice privatistica, come i codici di condotta stipulati tra gli attori del mercato, ed altri di stampo pubblicistico come provvedimenti e comunicazioni amministrative dell'autorità competente. Quest'ultima è stata recentemente individuata nell'AGCOM, nominata coordinatore dei servizi digitali responsabile dell'attuazione del DSA. Proprio grazie al DSA l'ente in parola verrà inserito nella rete di autorità nazionali di settore degli Stati Membri. L'istituzione potrà quindi interpellare le altre autorità nazionali competenti in materia di concorrenza per dare seguito a provvedimenti e per evitare duplicazioni di sanzioni sulla stessa condotta per la medesima violazione degli obblighi stabiliti nel regolamento. Tuttavia, bisogna osservare che gli interventi normativi dell'Unione Europea abbiano affrontato solo parzialmente il tema della libertà di espressione e del suo bilanciamento, il quale presupporrebbe una valutazione discrezionale dei contenuti difficile da elaborare anche per i media tradizionali.

Un quadro normativo europeo sarà, quindi, in grado di risolvere le difficoltà di dover attuare un provvedimento o di dover indagare su un illecito commesso da un'azienda europea; non aggiunge invece strumenti per l'attuazione di ordini transfrontalieri. Sul punto si deve registrare una generale adesione delle Big Tech agli interventi normativi avviati in Europa in ambito digitale, se non altro per i vantaggi semplificativi di doversi confrontare con un unico quadro normativo per tutto il continente, nonché il rispetto delle decisioni provenienti dagli organi giurisdizionali siti in Europa<sup>8</sup>.

A fronte delle problematiche descritte i partecipanti al workshop suggeriscono un approccio che:

---

<sup>7</sup> Nirmal Kandel, Information Disorder Syndrome and its Management, in J Nepal Med Assoc, 2020, 280;

<sup>8</sup> Solo in Italia ricordiamo la decisione di tutela dei diritti di espressione dell'organizzazione Casa Pound tramite il suo account Facebook e, invece, il rigetto della domanda giudiziale proveniente da Forza Nuova.

- preveda una collaborazione tra soggetti pubblici e privati nell'attuazione della normativa, rendendo più agevole la transizione tra il regime previgente, dettato per lo più dalle condizioni contrattuali, e la nascita di nuovi diritti dell'utente previsti dalla legge;
- attui una strategia di contrasto preventivo al disordine informativo. È possibile, ad esempio, esercitare attenzione su alcuni contenuti che presentino le caratteristiche sintomatiche di un contenuto illecito, come ad esempio la sua viralità;
- individuare gli utenti che hanno divulgato il contenuto illecito su internet per permettere una responsabilizzazione degli iscritti rispetto alle violazioni delle condizioni contrattuali;
- avviare programmi di sensibilizzazione ed educazione rivolti a tutte le categorie di utenti sull'utilizzo responsabile dei social network e sul metodo di valutazione dei contenuti.