

Prefazione alla sesta edizione

1. Nuovi mezzi, nuove regole

Le tecniche di diffusione, le modalità di fruizione, la tipologia stessa di utenti dei servizi di comunicazione e informazione sono oggetto di una metamorfosi rapidissima e radicale.

Il fenomeno è indubbiamente legato ad un cambiamento culturale concernente la modalità di ottenere e diffondere informazioni e dati che, da utenti di ogni età e in modo crescente, vengono oggi ricercati e reperiti sul *web*, un immenso archivio a cui è possibile accedere attraverso qualunque dispositivo elettronico personale, in modo gratuito, ricevendo e fornendo risposte rapide e aggiornate in tempo reale.

Tutti i cambiamenti, insieme a nuove opportunità, portano con sé anche nuovi problemi. La realtà *online* (così come quella *offline*, del resto) è una dimensione in cui le luci si alternano spesso alle ombre. L'uso sempre più intenso del *web*, che sta progressivamente surrogando la stampa e i canali informativi tradizionali, accende infatti i riflettori sul tema della “disintermediazione” dell'informazione, ossia sulla possibilità offerta agli utenti Internet di accedere velocemente, con pochi passaggi e senza costi specifici, a fonti di informazione *online*, non sempre verificate e qualificate, di condividerne i contenuti mediante le reti sociali e anche di creare nuovi contenuti informativi (*user generated content*) da immettere nel circuito del *web*. Il meccanismo della disintermediazione taglia fuori l'informazione professionale, assicurata da giornalisti e comunicatori, e favorisce la diffusione rapida di notizie non verificate, parziali e spesso false (*fake news*) che, grazie alla capacità di condivisione offerta dalle “nuove” reti sociali, diventano immediatamente virali. Vere e proprie campagne di disinformazione sono costantemente realizzate da attori politici, soggetti istituzionali e potenze straniere, con l'intento di condizionare e alterare il dibattito pubblico, soprattutto nella fase pre-elettorale.

Il fenomeno assume contorni ancora più preoccupanti poiché le due dimensioni, *online* e *offline*, risultano spesso indistinguibili in un mondo iper-connesso, al punto che la dottrina ha dovuto coniare un apposito termine per indicare l'ibridazione costante tra la vita reale e quella virtuale, che prende oggi il nome di *onlife* [Floridi, 2014].

Analizzando il consumo dei mass media da parte degli italiani, gli ultimi anni confermano una lenta ma inesorabile flessione della televisione tradizionale, che sembra aver ormai avviato la sua parabola discendente. È pur vero che la televisione a cui siamo abituati (in chiaro, generalista e gratuita), sia pubblica che privata, mantiene ancora un ruolo importante nella formazione dell'opinione pubblica, svolgendo una funzione insostituibile nella costruzione dell'identità e nella immagine culturale del paese. Ma è altrettanto certo che questo mezzo, in maniera sempre più evidente, è insidiato da nuove proposte mediatiche e da tecniche trasmissive interattive e personalizzate. Per quanto la televisione tradizionale continui ad occupare stabilmente il primo posto nella classifica dei consumi mediatici degli italiani [nel 2023, a guardarla è complessivamente il 95,9% degli italiani (+0,8% rispetto all'anno precedente), contro il 78,9% della radio (-1,1%) e 89,1% di Internet (+1,1%), dati tratti dal *19esimo Rapporto Censis sulla comunicazione/2024* e confermati dalla Relazione 2024 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AGCOM], è facile prevedere che il primato televisivo, a breve, sarà destinato a cedere il passo ad altre modalità di fruizione dei contenuti audiovisivi, basate sull'utilizzazione di Internet. Lo rivelano le componenti dell'utenza televisiva, analizzate in modo disaggregato: a fronte di una lieve crescita di telespettatori della tv digitale terrestre (+0,9% rispetto al 2022) e tv satellitare (+2,1%), si assiste ad un rialzo costante della tv via Internet (*web tv* e *smart tv* passano al 56,1% di utenti, ovvero oltre la metà della popolazione, con un +3,3% in un anno) e ad un vero e proprio boom della mobile tv, che è passata dall'1,0% di spettatori nel 2007 al 33,6% di oggi (più di un terzo degli italiani). In questo scenario, nel 2023 il Tg1 rimane il telegiornale più seguito, con un ascolto medio di 4,3 milioni di spettatori per l'edizione delle ore 20 e 3,2 milioni per l'edizione delle ore 13,30. Segue il Tg5, con una media di 3,6 milioni di ascoltatori nell'edizione delle ore 20 e 2,8 milioni nell'edizione delle ore 13. Tiene anche l'offerta del servizio pubblico per l'informazione locale, che vede le testate regionali RAI superare i 2 milioni di telespettatori sia nell'edizione delle ore 14 che in quella delle ore 19,30.

Ben più difficile è la situazione della stampa. Negli ultimi anni l'informazione a stampa conferma ed accentua ulteriormente la crisi ormai storica, a cominciare dai quotidiani cartacei venduti in edicola, che nel 2007 erano letti dal 67,0% degli italiani, ma scendono al 22,0% nel 2023 (con una differenza pari a -3,4% in un anno e a -45,0% in quindici anni). Si registra inoltre un calo dei lettori dei settimanali (-1,7%) e dei mensili (-2,8%), mentre anche gli utenti dei quotidiani *online* diminuiscono al 30,5% (-2,5% in un anno), rimanendo sostanzialmente stabile solo la percentuale degli italiani che utilizzano i siti *web* d'informazione (il 58,1% come già nel 2022, con una crescita del 21,6% dal 2011). I dati del 2023 indicano una vendita media giornaliera di 1,8 milioni di quotidiani in edizione cartacea o digitale (cd. copia replica). Questi dati – che non tengono in

considerazione la consultazione dei siti *online* dei giornali – consolidano la contrazione del settore, solo parzialmente compensata dalla vendita delle copie digitali. Con riferimento alla fruizione della stampa tradizionale, i dati mostrano che circa 11,6 milioni di soggetti leggono almeno un quotidiano al giorno, pari al 22,2% della popolazione italiana dai 14 anni in su (dati AGCOM, Relazione annuale 2024).

Qualche timido segnale di ripresa, o quantomeno di riduzione dell'emorragia degli ultimi anni, riguarda la fruizione dei libri: nel 2023, gli italiani che leggono libri cartacei sono il 45,8% del totale (+3,1% rispetto allo scorso anno, ma pur sempre -13,6% rispetto al 2007). La ripresa non riguarda i lettori di e-book, che rimangono stabili al 12,7% (-0,6%). Positivi anche i dati sul consumo di contenuti radiofonici, che vedono la radio in costante crescita per numero di utenti raggiunti.

Il dato più significativo è quello che riguarda i giovani (14-29 anni), che consolidano il dato sull'impiego delle piattaforme *online*. Il 93,0% utilizza WhatsApp, il 79,3% YouTube, il 72,9% Instagram, il 56,5% TikTok. In lieve flessione tra gli under 30, oltre a Facebook/Meta (passato dal 51,4% del 2022 al 50,3%), anche Spotify (dal 51,8% al 49,6%) e Twitter/X (dal 20,1% al 17,2%). Colpisce infine la rapida discesa di due piattaforme che, dopo un promettente avvio, nel tempo hanno arrestato la loro corsa: Telegram (passato dal 37,2% del 2022 al 26,3%) e Snapchat (dal 23,3% all'11,4%).

Questi dati testimoniano, nel consumo di informazione, il perdurare degli "old media", insieme ad un sostanziale primato della rete, che viene utilizzata come fonte diretta di informazione attraverso i motori di ricerca, o come veicolo che consente l'accesso ad altre fonti informative, ritenute più duttili e di facile consultazione (*Internet based television*, piattaforme social, siti di informazione, etc.).

Nell'ultimo ventennio, grazie allo sviluppo delle conoscenze nei settori dell'elettronica e dell'informatica, si sono rapidamente affermati altri mezzi di comunicazione nel consumo audiovisivo di massa e, in particolare durante la fase pandemica, il comparto dei media audiovisivi si è progressivamente arricchito di soggetti diversi dai *broadcasters* tradizionali: società di telecomunicazione, piattaforme tecnologiche (*Google*, *Apple*, *Facebook/Meta*, *Amazon*, nonché nel mondo orientale, *Baidu*, *Alibaba*, *Tencent*), operatori via cavo, grandi *major* internazionali (*Walt Disney*), tutti soggetti accomunati dalla capacità di offrire al pubblico servizi media audiovisivi attraverso la rete Internet. Si profila così il rischio incombente che la dimensione gigantesca, e del tutto inedita, assunta da queste imprese in seguito alla formazione dei mercati globali, conduca alla formazione di "potentati privati", refrattari a qualunque forma di regolazione da parte degli ordinamenti democratici (basti pensare alla tendenza dei titolari delle grandi piattaforme digitali a richiamarsi alla libertà di espressione per

paralizzare i tentativi di regolazione) e alla cattura del (o alla fusione col) potere politico. Un rischio ben più grave di quello che, in passato, era rappresentato dai monopoli o oligopoli radiotelevisivi presenti all'interno dei diversi Stati (si pensi allo storico duopolio che ha segnato la storia della televisione nel nostro paese), un fenomeno che l'avanzare della tecnologia ha ormai consegnato alla storia.

L'ecosistema digitale sta gradualmente sovvertendo le posizioni di potere che caratterizzavano il mercato dell'informazione analogico, sostituendo alla tradizionale contrapposizione tra monopolisti (*incumbents*) e nuovi entranti (*challengers*) la ben più netta alternativa tra attori pubblici e attori privati. È ormai diffusa la tendenza alla privatizzazione del regime della libertà di informazione: le grandi piattaforme, i grandi motori di ricerca globali stabiliscono le proprie regole per limitare i contenuti che ospitano e adottano propri meccanismi di «content moderation», affidati ad algoritmi e a interventi di specialisti. Si rischia in questo modo un governo privato dell'informazione e della libertà di espressione del pensiero all'interno dello spazio digitale: il divario di conoscenze e capacità di produrre tecnologia che separa soggetti privati e Stati finisce per trasferire fuori dalle sedi istituzionali il potere di dettare e applicare le regole, di risolvere controversie in ambiti fondamentali della nostra esistenza, che vengono così sottratti alla decisione pubblica. I poteri sovrani, un tempo riservati agli Stati, sono ora concentrati nelle mani di alcuni, grandi «Signori dell'era digitale» [Ammannati, 2021].

In questo quadro, non sembra sufficiente consegnare la disciplina delle attività realizzate svolte in rete all'autoregolazione, ossia alle regole create ed applicate dalla comunità degli operatori e *stakeholders*. L'autoregolazione è sicuramente la soluzione appropriata per alcune attività in rete (ad es. per mitigare i rischi collegati alla disinformazione), ma deve sempre essere preceduta e affiancata da norme obiettive, frutto di politiche pubbliche portate avanti dagli Stati democratici. Diversamente, si corre il rischio di «una involuzione egoistica di Internet» e del sostanziale abbandono delle libertà fondamentali esercitate attraverso la rete ad una «incontrollata autoregolazione dei “governi privati di interessi”» [De Minico, 2011].

Per contenere le distorsioni e gli abusi derivanti dallo sviluppo tecnologico occorre dettare norme oggettive, condivise dagli Stati democratici, che consentano di regolare fenomeni che rischiano di incidere profondamente sui diritti individuali e sull'esistenza stessa di miliardi di persone. Queste norme non possono esser affidate al mercato, alle signorie private che dominano il *web*, né tantomeno agli utenti. In un quadro sociale ed economico che, con l'esplosione delle tecnologie digitali, evolve a velocità inimmaginabile, è necessario ripensare ai principi stessi della democrazia: concetti come sovranità dei dati, *privacy*, autodeterminazione algoritmica, cittadinanza digitale, trasparenza informatica, devono rappresentare il perno delle politiche europee sull'uso

della rete, per far sì che i diritti delle persone e l'interesse pubblico tornino ad essere i valori di riferimento di un mercato che ha sostituito lo scambio e la circolazione di beni e dei servizi con la circolazione di dati e informazioni [Bell, 1973; Orofino, 2008, 1-4].

A differenza degli Stati Uniti, che da sempre attuano una politica di accentuata *deregulation* nei confronti del *web* e dello sviluppo tecnologico in genere, l'Unione europea si contraddistingue per uno spiccato attivismo nell'adozione di regole e principi giuridici volti a realizzare uno spazio europeo digitale ispirato a valori democratici e condivisi da tutti i paesi membri. Mentre Cina e Stati Uniti hanno la leadership indiscussa nella produzione e sviluppo delle tecnologie digitali, l'Europa gode del primato nella produzione di regole in materia [Timothy Garton Ash, 2021]: tanto è vero che, in proposito, si parla di "Effetto Brussels", per indicare il ruolo di primo piano svolto dall'UE nella definizione di standard globali per le tecnologie digitali, in grado di influenzare il panorama normativo internazionale [A. Bradford, 2020; 2012].

In quest'ottica "proattiva", nel 2020 la Commissione ha approvato una comunicazione dal titolo "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", con il quale l'Unione annuncia l'intenzione di adottare regole generali e il più possibili uniformi riguardanti l'ecosistema digitale, anticipando le scelte regolative di altri paesi, con l'effetto di estendere oltre i confini dell'Europa i valori democratici posti alla base dell'Unione europea. Alla Comunicazione ha fatto seguito, nel 2022, l'adozione di due regolamenti, dotati di efficacia diretta nei confronti degli Stati membri (come del resto già il GDPR e, successivamente l'AI Act), volti a creare le condizioni per garantire uno spazio digitale più sicuro e libero per tutti i cittadini europei, anche attraverso la ricerca di un miglior equilibrio concorrenziale tra le varie imprese che operano in rete: il *Digital Markets Act* (DMA) e il *Digital Services Act* (DSA). Con il primo atto, il regolatore europeo mira a rompere i monopoli delle grandi piattaforme (cd. *gatekeepers*) e assicurare una regolamentazione pubblicitaria delle nuove tecnologie digitali che sia in grado di contenere l'espansione illimitata di gruppi tecnologici privati a cui ha condotto il *laissez-faire* americano; con il secondo atto, che si applica a tutti i servizi intermediari di trasmissione o memorizzazione dell'informazione (piattaforme, motori di ricerca, hosting) offerti a destinatari situati in Unione europea, il legislatore europeo intende invece modernizzare e ampliare la Direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE in relazione ai contenuti illegali, alla pubblicità trasparente e alla disinformazione.

I due regolamenti incentivano l'adozione di codici di condotta contenenti regole dirette ad assicurare la concorrenza e il pluralismo, da un lato, e ad informare in maniera più approfondita l'utente circa l'attività di profilazione che lo interessa e meglio definire le responsabilità dei prestatori di servizi, dall'altro. Il concetto di *accountability*, a ben vedere, è uno dei pilastri centrali che

regge l'architettura del DSA e il DMA, e risulta fondamentale non solo per la tutela dei diritti degli utenti, ma anche per la responsabilizzazione (o meglio, la rendicontazione) dei *service provider*.

Al netto delle soluzioni tecniche adottate in questi regolamenti, non può che essere apprezzata e condivisa la scelta del legislatore europeo di farsi promotore di una disciplina sull'ecosistema digitale che sostiene i valori democratici nell'impiego delle tecnologie digitali, in Europa e in tutto il mondo.

2. Un mutamento epocale

«Siamo a un tornante della storia» (...) «Oligarchi di diversa estrazione si sfidano nell'esplorazione sottomarina, in nuove missioni spaziali, nella messa a punto di costosissimi sistemi satellitari (con implicazioni militari), nel controllo di piattaforme di comunicazione sociale, agendo sempre più spesso come veri e propri contropoteri». E hanno «la presunzione di dettare le regole, anziché essere destinatari della regolamentazione. La politica, «le democratiche istituzioni rappresentative» devono poter dettare le regole, «a loro vanno affidate le scelte e le decisioni sulla vita sociale e sulle libertà dei cittadini, non alla strategia di grandi gruppi finanziari in base ai loro interessi». Diversamente «sono a rischio i presupposti della sovranità dei cittadini»: pensate cosa avrebbero potuto fare «i dittatori del Novecento se avessero avuto anche l'intelligenza artificiale» [Mattarella, Discorso alle Alte cariche dello Stato, 20 dicembre 2023].

Con queste parole rivolte alle alte cariche dello Stato, tracciando un bilancio dell'anno che si andava a chiudere e del nuovo anno ormai alle porte (2024), il Presidente Mattarella ha voluto mettere in guardia istituzioni e cittadini sui rischi cui va incontro lo "Stato digitale".

La concentrazione della capacità di produrre nuove tecnologie nelle mani di potentissimi gruppi imprenditoriali (SpaceX, Apple, Microsoft, Google, Meta, solo per citarne alcuni) consente a pochi soggetti privati di esercitare un'egemonia tecnologica sul resto del mondo: disponendo di un enorme vantaggio conoscitivo e tecnologico, questi nuovi potentati privati esercitano un fortissimo condizionamento sulle politiche pubbliche e sull'interesse generale. Una dipendenza così elevata dei governi da pochi produttori di tecnologia non ha precedenti nella storia.

Ma il mutamento in atto è ben più radicale, e va oltre la concentrazione di poteri tecnologici: è in corso una rivoluzione molto più profonda, veloce e globale di quella industriale dell'Ottocento. Una rivoluzione che mette a rischio le nostre libertà. «La terra era la materia prima dell'era dell'agricoltura. Il ferro era la materia prima dell'era industriale. I dati sono la materia prima dell'era dell'informazione» [A. Ross, 2016, 291]. In questo mutato contesto culturale le informazioni sono viste come beni dotati di valore in sé, «unità comunicative» destinate

allo scambio [D. Lyon, 1988, 1991] mediante una circolazione digitale che non è più limitata ad ambiti ristretti, definiti sulla base di interessi localizzati e identitari, ma che si realizza su scala globale e coinvolge la società nel suo complesso.

La rivoluzione legata ai *big data analytics* si fonda sulla raccolta massiva di dati, ed è prima di tutto una rivoluzione culturale: si “datizza” la realtà tramite informazioni trasmesse da *device* collegati alla rete, presenti sul territorio e nelle abitazioni (*Internet of the Things*). Attraverso la traduzione della realtà in grandi flussi di dati, diviene possibile stabilire correlazioni statistiche tra fenomeni che prima non erano evidenti, formulare previsioni sull’andamento dei fenomeni, assumere decisioni concernenti la tutela degli interessi (mediante algoritmi deterministici e non deterministici).

Ora, la trasformazione tecnologica in atto vede di fronte a sé, sul versante istituzionale, uno Stato digitale e tecnologico minimo: debole dal punto di vista conoscitivo, dipendente dal punto di vista tecnologico e fortemente influenzato dai poteri privati [M. Falcone, 2023, *passim*]. Questa asimmetria, data dal divario di conoscenze e capacità di produrre tecnologia che separa soggetti privati e Stati, finisce per trasferire fuori dalle sedi istituzionali il potere di dettare e applicare le regole, di risolvere controversie in ambiti fondamentali della nostra esistenza, che vengono così sottratti alla decisione pubblica.

Alcuni giganti tecnologici, in gran parte localizzati nella Silicon Valley, negli ultimi trent’anni sono cresciuti a dismisura grazie alla loro esclusione dalla disciplina *antitrust* USA, voluta dal *Administration’s Telecommunications Act* del 1996 proprio per favorire la crescita tecnologica del paese [Torchia, 2019, 23]. Questo sviluppo anomalo e rapidissimo ha portato alla formazione di veri e propri ecosistemi digitali (cd. GAFAM – Google, Amazon, Facebook/Meta, Apple, Microsoft), intorno ai quali sono costretti ad orbitare tutti i *provider* che forniscono servizi digitali all’utente finale.

La priorità è quindi rompere i monopoli dei grandi *gatekeepers* e assicurare una regolamentazione pubblicistica delle nuove tecnologie digitali che sia in grado di contenere l’espansione illimitata di gruppi tecnologici privati a cui ha portato il *laissez-faire* americano. Il *Digital Market Act*, adottato nel 2022 dall’Unione europea, compie un primo, importante passo in questa direzione, anche se molto altro resta da fare, sia sul piano della regolazione dei mercati che dei contenuti digitali.

Dal punto di vista dei prodotti e servizi offerti attraverso Internet, il dato forse più impressionante è quello concernente le reti sociali (*social network*), che nel loro complesso riescono a raggiungere oltre 4 miliardi di persone in tutto il pianeta. Il successo straordinario dei *social network* consente alle piattaforme di esercitare un fortissimo condizionamento sulla società, determinando cambiamenti culturali di portata globale: i *social network* modificano i modi di informarsi e conoscere la realtà, le relazioni stesse tra gli esseri umani, indebolendo i pilastri delle democrazie. Basti pensare che Donald Trump è

arrivato ad avere 88 milioni di follower su Twitter/X, e questo fattore è stato determinante nella sua ascesa; che, nel 2016, l'uso illecito dei dati personali relativi a 80 milioni di cittadini americani, ottenuti attraverso Facebook/Meta, ha permesso di mandare messaggi elettorali personalizzati, tarati su specifici gruppi di votanti, o anche su singoli individui (*micro-targeting*), che ha condizionato in modo sostanziale l'esito delle elezioni presidenziali americane.

All'inizio di quest'anno, i media hanno riportato la notizia che il sindaco di New York, Eric Adams, ha deciso di portare in tribunale TikTok, Facebook/Meta, Instagram, Snapchat e YouTube, accusando le piattaforme di aver «alimentato una crisi mentale tra i giovani su scala nazionale, a livelli che non si erano mai visti». Si tratta della prima, grande città americana a compiere un passo in questa direzione, denunciando apertamente il pericolo generato dai *social media*, che – dati e statistiche mediche alla mano – sono ritenuti responsabili per aver «manipolato volutamente i giovani per renderli dipendenti dalle piattaforme *online*, mettendo a rischio al loro salute mentale» [“la Repubblica”, 16 febbraio 2024].

Per contenere i rischi di un uso distorto, abnorme della tecnologia digitale occorre adottare regole per l'infosfera che siano ispirate ai valori di libertà e democrazia condivisi da tutti i paesi europei, creare una disciplina pubblicistica che risponda prioritariamente alle esigenze di tutela dei diritti umani, mettendo in secondo piano le ragioni economiche e private che muovono i protagonisti del mercato digitale.

3. Il Regolamento europeo sulla libertà dei media (EMFA)

In questa prospettiva, nei primi mesi del 2024 è stato approvato il Regolamento europeo sulla libertà dei media (cd. *European Media Freedom Act-EMFA*), la cui entrata in vigore è fissata all'aprile 2025.

Va sottolineata la scelta di ricorrere a una fonte dotata di efficacia diretta negli Stati membri (regolamento, non direttiva), per garantirne la massima penetrazione e uniformità, come già avvenuto con il RGDP e l'AI Act. Con questo atto l'Unione europea si propone di definire un quadro di regole idoneo a contrastare i rischi della manipolazione delle informazioni e, più in generale della disinformazione, in un clima di grande preoccupazione per le alterazioni nel processo di formazione dell'opinione pubblica, in particolare per la possibilità di condizionare gli esiti elettorali all'interno dei singoli stati membri ma anche nell'Unione.

Il testo è stato preceduto da una lunga fase di discussione, con l'obiettivo di arrivare ad una sua approvazione prima della scadenza del mandato delle istituzioni europee in carica, in modo da riuscire a intervenire prontamente per tutelare la libertà e il pluralismo dei media quali pilastri principali della

democrazia e dello Stato di diritto (Consid. 1), promuovere il dibattito pubblico e la partecipazione civica, in quanto un'ampia gamma di fonti affidabili di informazione e di giornalismo di qualità consente ai cittadini di compiere scelte informate, anche in merito allo stato delle loro democrazie; favorire la diversità culturale e linguistica dell'Unione, dato il ruolo dei servizi di media quali vettori di espressione culturale (Consid. 8); evitare i fallimenti del mercato sempre più numerosi a causa della digitalizzazione, dei modelli commerciali che tendono a basarsi sulla disintermediazione dell'accesso ai servizi di media e ad amplificare la polarizzazione dei contenuti e la disinformazione (Consid. 4); assicurare la tutela di altri valori pubblici, collegati tra loro dalla particolare esposizione ai pericoli derivanti dalla disintermediazione nell'informazione.

La varietà degli aspetti considerati dal Regolamento rispecchia la complessità dei fattori che concorrono al pluralismo e alla libertà dei media. In questa prospettiva, l'EMFA interviene sul ruolo delle piattaforme *online* globali quali punti di accesso ai contenuti mediatici; sul mutato quadro del mercato pubblicitario, sull'incidenza della pubblicità statale/pubblica, nonché sulla necessità di sistemi trasparenti e affidabili di rilevazione delle audience dei servizi media, in base ai quali notoriamente si determinano i valori del mercato pubblicitario; sulla salvaguardia del ruolo e dell'indipendenza del servizio pubblico nel nuovo sistema di servizi media; sulla protezione delle fonti dei giornalisti, in particolare del giornalismo investigativo, anche attraverso il divieto di usare sistemi di intercettazione e di sorveglianza; sulla garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva ai giornalisti e ai responsabili editoriali; sulla realizzazione di banche dati *online* in cui siano pubblicate una serie di informazioni sui fornitori di servizi di media, che siano facilmente accessibili per consentire a chiunque di verificare gli assetti proprietari di un servizio di media e i finanziamenti da questo ricevuti; sulla valutazione delle concentrazioni nel mercato dei servizi di media; sull'istituzione del Comitato europeo per i servizi dei media.

Una misura innovativa e dotata di notevole impatto sistemico introdotta dall'EMFA è quella riguardante i casi in cui i fornitori di servizi media si avvalgono dei servizi di grandi piattaforme *online* di dimensioni molto grandi (art 18). Viene affrontato con questa norma il tema del controllo e delle eventuali "censure" esercitati dalle grandi piattaforme (*Very Large Online Platforms*, cd. VLOPs) su contenuti veicolati, attraverso la piattaforma stessa, dai fornitori di servizi media. L'EMFA prevede che le piattaforme forniscano una funzionalità che permette ai fornitori di servizi di media di identificarsi come tali e dichiarare, tra l'altro: di essere editorialmente indipendenti da Stati membri, partiti politici, paesi terzi ed entità controllate o finanziate da paesi terzi; di essere soggetti a prescrizioni normative per l'esercizio della responsabilità editoriale in uno o più Stati membri e alla supervisione di un'autorità nazionale di regolamentazione, o di aderire a un meccanismo di co-regola-

mentazione o auto-regolamentazione; di non fornire contenuti generati da sistemi di intelligenza artificiale senza sottoporre tali contenuti al riesame umano e al controllo editoriale. Le piattaforme, in caso di dubbi, possono verificare le dichiarazioni prestate dai fornitori di servizi media rivolgendosi anche alle autorità nazionali competenti. Nel caso in cui un fornitore di una piattaforma *online* di dimensioni molto grandi respinga o invalidi una dichiarazione di un fornitore di servizi di media, è previsto il ricorso a un sistema di risoluzione alternativa delle controversie per dirimere la questione (art. 18, comma 7, EMFA).

Occorre infine sottolineare che l'EMFA non si limita alla dimensione digitale e multimediale, ma rivolge la sua attenzione anche all'informazione realizzata attraverso stampa tradizionale (sia cartacea che *online*) e ai soggetti che tradizionalmente operano per la elaborazione dei contenuti informativi e cioè i giornalisti che, insieme ai responsabili editoriali sono considerati quali soggetti principali della produzione e della fornitura di contenuti mediatici affidabili.

Si tratta di una prospettiva del tutto condivisibile: giornalisti e responsabili editoriali sono i principali attori dell'ecosistema informativo a garanzia di un effettivo pluralismo, perciò, in base a questa premessa logica, l'EMFA destina una serie di misure atte a tutelare la loro funzione (ad es. rafforzando la tutela sulla segretezza delle fonti, limitando nei loro confronti, l'uso di intercettazioni e misure di sorveglianza digitale, attraverso *spyware* o sistemi analoghi). Queste misure vanno ad affiancarsi a quelle introdotte da un'altra normativa europea, che dispone una serie di strumenti di tutela e di contrasto alle azioni legali, esercitate principalmente contro i giornalisti, attivate a scopo intimidatorio, per scoraggiare la ricerca e la diffusione di informazioni (direttiva (UE) 2024/1069, sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da "Azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica", in inglese "*Strategic Lawsuits Against Public Participation*", note con l'acronimo SLAPP).

La direttiva anti-SLAPP non fornisce una definizione di giornalista, poiché il suo scopo è proteggere tutte le persone, fisiche o giuridiche, attive nella partecipazione pubblica, ma sottolinea che il giornalismo è svolto da un'ampia gamma di soggetti, tra cui *reporter*, analisti, editorialisti e *blogger*, nonché da altre figure che intraprendono forme di auto-pubblicazione su carta stampata, Internet o altri mezzi (Considerando 9 della direttiva anti-SLAPP). Questa scelta di non definire la figura del giornalista si spiega anche con la varietà di modelli giuridici con cui è regolata la professione giornalistica nei vari ordinamenti (si pensi anche alle specificità dell'ordinamento italiano).

Anche l'EMFA non identifica in modo univoco i giornalisti, ma riesce comunque a qualificarli, diversamente dalla direttiva anti-SLAPP. Infatti, l'EMFA tutela i fornitori di servizi di media e il relativo personale editoriale, tra cui in particolare i giornalisti, inclusi coloro che sono impiegati in forme di lavoro

atipiche, come i *free lance* (Considerando 19, EMFA, con riferimento alla tutela delle fonti). Pur in assenza di una definizione espressa della professione giornalistica, questa si desume, ai fini dell'applicazione dell'EMFA, dal tenore della collaborazione di alcuni professionisti nell'ambito dei servizi media e, in particolare, dalle "pubblicazioni a carattere giornalistico" già citate. È dunque il carattere giornalistico delle pubblicazioni rientranti nei servizi media che consente di estendere le tutele dell'EMFA ai soggetti che collaborano a queste pubblicazioni, ossia ai giornalisti e ancora più in particolare ai giornalisti investigativi.

Si tratta di regole più che opportune, in un panorama globale che sembra aver dimenticato i più elementari principi a tutela della libertà di espressione, dinanzi a Stati democratici che sembrano ormai assuefatti alle più gravi manifestazioni di disinformazione e odio, e assecondano la pericolosa tendenza alla privatizzazione della libertà di informazione, imposta dai grandi *players* della rete.

4. L'ultima frontiera: regolare l'intelligenza artificiale

La regolazione dell'Intelligenza artificiale non è che l'ultima sfida legata a una rivoluzione economica, sociale e culturale in atto da decenni.

L'Europa ha adottato la prima legislazione al mondo sull'Intelligenza artificiale (AI) (il cosiddetto "AI Act" o "Legge sull'intelligenza artificiale", regolamento (UE) n. 2024/1689), mantenendo al centro la protezione dei diritti fondamentali e dei valori costituzionali condivisi in Europa. Anche in questo caso, come per i mercati e i servizi digitali, è fondamentale che la regolazione dei modelli di intelligenza artificiale non venga delegata alle imprese che li sviluppano, poiché questi soggetti avrebbero come priorità il profitto anziché la tutela dei diritti fondamentali degli utenti.

Rispetto all'introduzione di una regolazione di matrice europea dell'Intelligenza Artificiale si pongono due ordini di problemi. Il primo, da tempo evidenziato in dottrina, riguarda la possibilità che il diritto regoli la ricerca scientifica in sé, oltre che le sue applicazioni tecniche. Il principio di libertà della ricerca scientifica, sancito dall'art. 33 Cost., parrebbe impedire ogni limitazione a questa forma peculiare di espressione del pensiero, e le resistenze manifestate da tre paesi europei (Francia, Germania, Italia) nei confronti di una regolazione *hard* dei modelli di intelligenza artificiale sono probabilmente dovute (anche) al timore che una regolazione troppo rigida dei modelli di AI possa porre limiti alla ricerca in sé. In realtà, come si fa notare, si tratta di un rischio abbastanza remoto, visto che il costante ritardo del diritto sulla ricerca consente al massimo una regolazione *ex post*, che non ha quindi il potere di inibi-

re gli avanzamenti della ricerca ma solo di regolarne le applicazioni [Lucian, 2023].

Per meglio conciliare il principio di libertà della ricerca con la garanzia dei diritti fondamentali si può pensare, come possibile alternativa alla *hard regulation*, al metodo della co-regolamentazione, utilizzato anche dal *Digital Service Act*. Per la regolazione dell'AI, come per il Codice europeo contro la disinformazione 2022, si possono utilizzare codici di condotta adottati dagli stessi operatori, e intorno ad essi costruire una co-regolamentazione del settore: le istituzioni europee fissano uno standard minimo di tutela che non può essere abbassato dalla disciplina dei codici, e al tempo stesso garantiscono un *enforcement* esterno nel caso in cui gli operatori privati non tengano fede agli impegni assunti. Questa forma di regolazione, che fa leva sul coinvolgimento e la partecipazione di produttori e operatori, senza però affidarsi a metodi autoreferenziali, può risultare adatta ad una tecnologia cangiante e dalle accelerazioni imprevedibili come nel caso dell'intelligenza artificiale [Luciani, 2023].

Il secondo ordine di problemi riguarda la reazione che una regolazione di matrice europea del fenomeno AI potrebbe generare negli altri paesi. Con l'accordo del dicembre 2023 sull'Artificial Intelligence (cd. trilogio), l'Unione europea Act mira a creare uno spazio pubblico europeo che promuova, appunto, i valori comuni del pluralismo, *privacy* e libertà di espressione nello sviluppo di modelli di AI, esportandoli anche ai paesi che, in qualunque modo, entrino in relazione con i cittadini europei.

Il rischio è che questa iniziativa unilaterale produca un nuovo *Brussel Effect*, come già avvenuto con il regolamento sulla *privacy*. L'AI Act, come il GDPR, ha infatti carattere extra-territoriale (i provider di modelli AI sono soggetti alla disciplina europea anche se non hanno sede in UE, ma i cittadini europei subiscono gli effetti dei loro prodotti) e ciò potrebbe portare ad una reazione di rigetto del modello europeo negli altri paesi a cui questi effetti si estendono, dovuto alle più svariate ragioni: a cominciare dal fatto che i valori dell'Unione, a cui siamo profondamente legati, non sono però sempre condivisi dalle Costituzioni di altre aree regionali del globo, come Stati Uniti e Cina [Finocchiaro, Pollicino, 2023]. I primi segnali in questo senso non hanno tardato ad arrivare: l'*executive order* emanato dal Presidente degli Stati Uniti il 30 ottobre 2023 ("*Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*") intende probabilmente evitare il ripetersi dell'*Effetto Brussels*, già sperimentato con il Regolamento Privacy, in relazione alla regolazione dell'intelligenza artificiale. In questo modo gli USA vogliono giocare d'anticipo rispetto alla UE, e dettare regole proprie sull'intelligenza artificiale, per alcuni aspetti persino più restrittive di quelle al vaglio del Trilogio europeo.

Al di là delle ragioni, il rigetto diffuso della regolazione europea rappresenterebbe uno scenario da evitare, perché «non c'è incubo peggiore per una normativa all'avanguardia (come quella europea) di non essere poi applicata

in concreto, né internamente né esternamente, cioè di mancare dell'ingrediente più incisiva di qualsiasi legislazione, quello della effettività» [Finocchiaro e Pollicino, 2023].

La regolamentazione del potere delle Big Tech e dei contenuti digitali, da sola, non è sufficiente a garantire la prevalenza dei diritti individuali sugli interessi economici. Bisogna associare alla produzione delle regole anche la produzione di tecnologia. La crescente dipendenza degli Stati europei dall'importazione di tecnologie solleva gravi preoccupazioni sull'autonomia digitale e sulla competitività economica del Vecchio Continente. L'esplosione della rivoluzione digitale deve indurre l'Europa a effettuare maggiori investimenti nel settore tecnologico, sostenendo soluzioni aperte, sovrane e indipendenti che riflettano i valori e le esigenze europee. «È fondamentale che l'UE intensifichi gli investimenti nella ricerca, nell'innovazione e nelle infrastrutture pubbliche digitali. Promuovendo standard etici, indirizzando strategicamente sussidi e appalti pubblici, l'Europa può affermarsi come un leader tecnologico», che pone l'innovazione a servizio del bene comune, preoccupandosi delle implicazioni che essa può avere, nel lungo termine, sull'occupazione, sui diritti dei lavoratori, sulla creatività, sull'istruzione e sui rapporti sociali [Bria, 2023]. L'Europa deve offrire un'alternativa etica al predominio tecnologico degli Stati Uniti e della Cina. Non solo regolazione, quindi ma anche produzione di tecnologia: il modello europeo deve cercare di armonizzare la tecnologia con i valori democratici, al fine di promuovere la giustizia sociale, garantire la sostenibilità ambientale, ridurre le disuguaglianze.

Il diritto pubblico evolve con la società degli uomini. E se gli uomini vanno sempre più spesso nell'Oltremondo (il *World Wide Web*, per dirla con Baricco, 2019), il diritto pubblico deve per forza accompagnarli.

I mutamenti qui brevemente descritti – che sono anzitutto socio-culturali, oltre che normativi – hanno reso necessaria una nuova edizione de “Le regole dell'informazione”, con la riscrittura di molti capitoli, la sistemazione dell'indice e un ripensamento di molte parti del testo. Per questa edizione, come per quelle passate, il risultato finale non consiste quindi in un semplice aggiornamento, ma in una nuova stesura e in una rivisitazione profonda dell'impianto stesso dell'opera.

Per il lavoro svolto, un ringraziamento sentito e tutt'altro che formale va a Marina Caporale, il cui prezioso contributo di idee e conoscenze ha reso possibile questa sesta edizione.

GIANLUCA GARDINI

Bologna, 12 settembre 2024

