

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

PAOLO CARETTI

IL PLURALISMO INFORMATIVO E LA RETE

24 OTTOBRE 2019



Paolo Caretti Il pluralismo informativo e la Rete*

1. Le relazioni che abbiamo ascoltato in questa seconda sessione dedicata a “Problemi e prospettive dei diritti individuali nella società dell’informazione” hanno messo in luce due dati strettamente connessi tra loro. Il primo: la comunicazione internettiana ha certamente ampliato in modo straordinario l’area dell’informazione disponibile al pubblico, nonché la possibilità di utilizzare forme inedite di comunicazione interattiva che si collocano a cavallo tra libertà di informazione e libertà di corrispondenza, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano delle diverse garanzie che assistono le due libertà in questione (e in questo senso ha arricchito la gamma dei diritti tradizionalmente ricondotti alla libertà di manifestazione del pensiero)

Il secondo: gli sviluppi della comunicazione in Rete hanno evidenziato aspetti che in certi casi si traducono nella violazione dell’effettività di tali diritti. Aspetti più difficili da contrastare a causa delle specificità tecniche del “mezzo” (la Rete) e che in ogni caso pongono sempre di più al legislatore nazionale e europeo l’esigenza di intervenire con apposite regole (si pensi solo per fare un esempio al fenomeno delle “fake news” e all’avvio della redazione di un apposito regolamento al riguardo). Da questo punto di vista, credo che debba ormai considerarsi superata l’idea originaria della Rete quale luogo di esercizio di una libertà assoluta e come tale insuscettibile di subire interventi normativi analoghi a quelli che si rinvergono nel campo dei mezzi di comunicazione di massa tradizionali¹.

Il mio breve intervento si muove in questo quadro problematico per verificare se e in che misura, nel campo qui considerato trovi attuazione piena il principio cardine che da sempre guida gli sviluppi del sistema della comunicazione sociale, complessivamente considerato, ossia il principio del pluralismo informativo. Un principio che nella declinazione data dalla nostra Corte costituzionale può essere così riassunto: obbligo di predisporre garanzie per realizzare il diritto ad essere informati dal maggior numero possibile di fonti. Il che implica la tutela di una serie di diritti: da quello di accedere liberamente alle fonti disponibili, al diritto di scelta tra una gamma di fonti sufficientemente ampia da consentire la formazione di un’opinione pubblica consapevole.

L’interrogativo che mi sono posto è dunque il seguente: per quanto la Rete si presenti come uno straordinario moltiplicatore di fonti di informazione e di nuovi diritti rispetta davvero il principio del pluralismo informativo o vi sono delle criticità anche a questo riguardo? A me pare, anticipando il seguito, che a tale interrogativo si debba dare una risposta positiva. E questo per almeno tre ragioni.

2. La prima ragione attiene al profilo del diritto di accesso alla Rete, che costituisce in qualche modo la premessa perché si possa effettivamente parlare di un allargamento delle fonti di informazione e dei diritti connessi sul piano effettivo. Ebbene, come sappiamo, si può affermare che a vent’anni dalla diffusione della Rete il problema del c.d. “digital divide” è tutt’altro che approdato a soluzioni soddisfacenti, tanto che si presenta oggi come una grave forma di diseguaglianza sociale. Nasce da questa insoddisfazione l’dea, sostenuta tra gli altri da Rodotà, di elevare il diritto di accesso alla Rete a vero e proprio diritto fondamentale di rango costituzionale.

3. Nell’art. 2 della *Dichiarazione dei diritti in Internet*² si legge infatti:

I. L’accesso ad Internet è diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale.

* Questo articolo trae origine dalla carta consegnata alla conferenza presso l’Università di Genova “Giustizia costituzionale e tutela dei diritti nella società dell’informazione” per celebrare il 70 ° compleanno del prof. Pasquale Costanzo.

¹ Sul punto, in generale, si veda da ultimo G. DE MINICO, *Libertà digitali; Luci e ombre*, Torino, 2018.

² Si tratta di un documento del 2015 elaborato dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet, istituita presso la Camera dei deputati.

II “Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale.

III. Il diritto fondamentale dell'accesso a internet deve essere assicurato nei suoi presupposti sostanziali e non solo come possibilità di collegamento alla Rete.

IV. L'accesso comprende la libertà di scelta per quanto riguarda dispositivi, sistemi operativi e applicazioni anche distribuite.

V. Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale banale e disabilità.

Non credo sia necessario spendere molte parole per sottolineare quanto la situazione attuale sia lontana da quella prefigurata in questa proposta che coglie appieno il rilievo centrale di questo profilo e punta a favorire un impegno dei pubblici poteri al riguardo più organico ed efficace di quanto non sia stato sinora (ad esempio includendo il diritto di accesso negli obblighi di servizio universale che esistono nel settore delle comunicazioni elettroniche). Non va dimenticato che oggi l'accesso ad Internet non è solo legato all'informazione, ma si collega all'adempimento di una numerosissima serie di adempimenti amministrativi relativi ai servizi alla persona: sul punto, rinvio al bel film di Ken Loach “*Io Daniel Blake*” per capire cosa significa sotto questo profilo non avere garantito un vero diritto di accesso.

4. La seconda ragione riguarda il profilo relativo alla libertà di scegliere i servizi e le informazioni disponibili in Rete, senza che essi subiscano discriminazioni quanto alla loro capacità trasmissiva, alla loro “visibilità”. Se discriminazioni di questo tipo vengono messe in atto, è evidente che ne risulta lesa la libertà di scelta e di accesso in questo caso non alla Rete ma ai contenuti che essa diffonde.

Si tocca qui il tema della “neutralità della Rete, messa in discussione da pratiche di controllo e gestione dei dati che, del tutto legittime quando dirette alla tutela di precisi interessi pubblici (si pensi, ad esempio, al contrasto alla pirateria informatica o alla prevenzione dei reati), lo sono assai meno se dettate da interessi economici dell'*access provider*. Il problema ha assunto un rilievo tale da richiedere l'intervento del legislatore europeo. In prima battuta, con la direttiva 146/2009 che invita gli Stati membri “a promuovere la capacità degli utenti finali di accedere ad informazioni e distribuirle o seguire applicazioni o servizi di loro scelta” e impone agli operatori che utilizzano pratiche discriminatorie un obbligo di trasparenza, quello di esplicitare nei contratti le “condizioni che limitano l'accesso e/o l'utilizzo di determinati servizi o applicazioni”. Successivamente, sempre a questo riguardo, è stato approvato il regolamento 2015/2020 che, oltre a contenere per la prima volta una definizione della nozione di neutralità della Rete, pone un divieto formale “di bloccare, rallentare, limitare, interferire, discriminare tra specifici contenuti, applicazioni o servizi”. Un divieto che tuttavia non è assoluto e offre una via d'uscita agli operatori là dove consente deroghe in relazione a servizi qualificati come “speciali” (un'espressione generica e che lascia agli stessi operatori un margine di discrezionalità non indifferente)³.

5. La quarta ragione riguarda il rischio che anche nello spazio potenzialmente infinito della Rete si determinino posizioni dominanti, in grado di ledere il principio del pluralismo informativo, così come definito all'inizio. Un problema quest'ultimo che, date le caratteristiche della Rete in teoria non avrebbe dovuto nemmeno porsi. Invece, la prassi e gli sviluppi più recenti ci dimostrano che anche sotto questo profilo, le criticità non mancano. Alludo alle vicende che hanno interessato i grandi fornitori di servizi (i c.d. *gate-keepers*): da *Google* a *Microsoft*, da *Apple* a *Yahoo* a *Facebook* e così via). Il ruolo di questi operatori è cresciuto a dismisura anche grazie ad operazioni di acquisizione di operatori più deboli (replicando un fenomeno verificatosi nel settore dell'attività

³ Si veda ancora G. DE MINICO, *op. cit.*, 173 ss.

televisiva). Si pensi all'acquisizione da parte di *Microsoft* di *Skype*, *Nokia* e *Linkedin* o all'acquisizione da parte di *Google* di *Youtube* e *Motorola*. Si tratta di operazioni avvenute col beneplacito delle Autorità che presiedono alla tutela della concorrenza, con una permissività che molti hanno ritenuto eccessiva (il riferimento è soprattutto alle operazioni di acquisizione di *Google* di *DoubleClick* e di *WhatsApp* da parte di *Facebook*).

Di nuovo dunque una situazione che è difficile considerare in linea col principio del pluralismo informativo.

A ciò si aggiunga che queste operazioni di concentrazione al di là del “prezzo” relativo all'acquisizione di determinati contenuti comportano anche l'acquisizione dei data-base dell'operatore acquisito. Dati rilasciati dagli utenti per un certo servizio e che vengono invece (a loro insaputa) aggregati ad altri per una migliore definizione della loro profilatura a fini pubblicitari. Un elemento che incide ovviamente sull'effettivo potere di mercato dell'operatore “acquirente”, ma di cui non si tiene conto, mentre rappresenta una componente fondamentale in questo tipo di operazioni⁴.

È da questa consapevolezza che sono venute, infatti da più parti le proposte volte ad ancorare il controllo antitrust da parte delle Autorità a ciò deputate non più solo al fatturato delle imprese che si integrano ma al valore complessivo dell'operazione, tenuto conto di tutti i vantaggi che essa determina (ivi compresa l'integrazione dei data-base) o, ancora la proposta di individuare un mercato rilevante dei dati (con tutte le difficoltà che ciò comporta facendo corpo i medesimi con i servizi cui sono connessi). Ma, al di là di proposte di questo tipo, il problema comincia ad essere avvertito anche dalla prassi in sede di controllo delle concentrazioni in atto. E' il caso dell'acquisizione da parte di *Apple* della società *Sharazam*, titolare di una nota *App* di servizi musicali. L'importo dell'operazione di concentrazione era sotto la soglia di notifica prevista dal regolamento europeo sulle concentrazioni (calcolato sul fatturato complessivo), ma su sollecitazione di alcune Autorità garanti nazionali (tra cui quella italiana), la Commissione si è mossa egualmente preoccupata, tra l'altro che i dati della società acquisita possano essere utilizzati da *Apple* per il proprio servizio *Apple-music*, sottraendoli così ad altri concorrenti e che l'operazione si risolva in una riduzione della libertà di scelta degli utenti nell'accesso a servizi di questo tipo.

6. Quelli qui richiamati sono solo pochi cenni che in questa sede non possono essere adeguatamente approfonditi. Credo però che siano sufficienti a giustificare la risposta positiva, anticipata all'inizio circa l'emergere anche nel campo della comunicazione internetiana di problemi e criticità che mettono a rischio il pieno rispetto del principio del pluralismo informativo, nelle sue diverse declinazioni. Si tratta di problemi in qualche modo “vecchi”, nel senso che hanno riguardato tutti i media tradizionali, ma che assumono una fisionomia e una dimensione inedita in relazione come del tutto inedito è l'ambiente della Rete.

Chiuderei con una citazione di Amato che mi pare corrisponda bene a quanto sin qui detto: Occorre riaffermare il principio del pluralismo informativo nella teoria e nella pratica se non si vuole scivolare verso la malattia del mondo contemporaneo, dove all'esercizio di poteri abusivi sembra non esservi più alcun rimedio⁵.

⁴ Il fenomeno è ben descritto da S. MANNONI e G. STAZI, *Is competition a click away? Sfida al monopolio nel mondo digitale*, Ed. Scientifica, 2018, 56 ss.

⁵ Cfr. G. AMATO, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Convegno presso l'Autorità Antitrust, 10 maggio 2018, disponibile sul sito www.radioradicale.it.