

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **378**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2454

Il controllo della comunicazione *online*: una minaccia per il pluralismo dei mezzi di comunicazione, la libertà d'informazione e la dignità umana

Trasmessa il 28 giugno 2022

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2454 (2022) ⁽¹⁾

Provisional version

The control of online communication: a threat to media pluralism, freedom of information and human dignity

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly holds that communication policies must be open, transparent and pluralistic, and it must build on unhindered access to information of public interest and the responsibility of those disseminating information to society. It notes that online communication has become an essential part of people's daily lives and is concerned that a handful of internet intermediaries are de facto controlling online information flows. This concentration in the hands of a few private corporations gives them huge economic and technological power, as well as the possibility to influence almost every aspect of people's private and social lives.

2. There are questions on the capacity and willingness of an economic-technological oligopoly to ensure diversity of information sources and pluralism of ideas and opinions online; on the expediency of entrusting artificial intelligence with the task of monitoring online pluralism; and on the real capacity of legal frameworks and democratic institutions in place to prevent the concentration of economic-technological-informational power from being converted

into non-democratic political power. Indeed, as electoral communication shifts to the digital sphere, whoever controls online communication during election campaigns may become a formidable political force. Voters may be seriously encumbered in their decisions by misleading, manipulative and false information.

3. Main risk factors in this context are: the lack of transparency of new forms of online advertising, which can too easily escape the restrictions applicable to advertising on traditional media, such as those intended to protect children, public morals or other social values; the fact that journalists, whose behaviour is guided by sound editorial practices and ethical obligations, are no longer the ones playing the gatekeeper role; and the growing amount of disinformation available online, in particular when it is strategically disseminated with the intent to influence election results.

4. In contrast, a virtuous model of interrelation between users and intermediaries was constituted by Wikileaks. Therefore, it is unacceptable that States tend to punish this horizontal and democratic information communication model instead of encouraging it with a view to gradually implementing a comprehensive legal declassification mechanism.

5. From an economic point of view, network effects and economies of scale create a strong tendency towards market

(1) *Assembly debate* on 23 June 2022 (24th sitting) (see Doc. 15537, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Frédéric Reiss). *Text adopted by the Assembly* on 23 June 2022 (24th sitting).

concentration. In the context of oligopolistic competition driven by technology, inefficiencies and market failures may come from the use of market power to discourage the entrance of new competitors, from the creation of barriers to switching services or from information asymmetries. Therefore, to address the dominance of a few internet intermediaries in the digital marketplace, member States should use anti-trust legislation. This may enable citizens to have greater choice when it comes to choosing, to the extent possible, platforms that are likely to better protect their privacy and dignity.

6. A few innovative remedies to mitigate the power of internet intermediaries include giving users, where possible, the option of accessing, consulting and receiving services from third-party providers of their choice, which would rank and/or deliver content following a classification previously made by the user him/herself and could alert him/her in case of violent, shocking or other dangerous content.

7. Beyond the business model, crucial issues for internet intermediaries and for the public are the quality and variety of information, and plurality of sources available online. Internet intermediaries are increasingly using algorithmic systems, which are helpful to search the internet, automatically create and distribute content, identify potentially illegal content, verify information published online and moderate the communication online. However, algorithmic systems can be abused or used dishonestly to shape information, knowledge, the formation of individual and collective opinions and even emotions and actions. Coupled with economic and technological power of big platforms, this risk becomes particularly serious.

8. With the emergence of internet intermediaries, harmful content is spreading at a very high speed on the web. Internet intermediaries should be particularly mindful of their duty of care where they produce or manage the content available on their platforms, or where they play a curatorial or editorial role, while avoiding

taking down third-party content, except for clearly illegal content.

9. The use of artificial intelligence and automated filters for content moderation is neither reliable nor effective. Big platforms already have a long record of mistaken or harmful content moderation decisions in areas such as terrorist or extremist content. Solutions to policy challenges such as hate speech, terrorist propaganda and disinformation are often multifactorial; therefore, mandating automated moderation by law is an inappropriate and incomplete solution. It is important to acknowledge and properly articulate the role and necessary presence of human decision makers, as well as the participation of users in the establishment and assessment of content moderation policies.

10. Today there is a trend towards the regulation of social media platforms. Whilst increased democratic oversight is necessary, regulation enacted in practice often entails overbroad power and the discretion of government authorities over information flows, which endanger freedom of expression. Lawmakers should aim at reinforcing transparency and focus on companies' due processes and operations, rather than on the content itself. Moreover, legislation should deal with « illegal content » and avoid using broader notions such as « harmful content ».

11. If lawmakers choose to impose very heavy regulations on all internet intermediaries, including new smaller companies, this might consolidate the position of big actors which are already in the market. In such a case, new actors would have little chance of entering the market. Therefore, there is a need for a gradual approach, to accommodate different types of regulations on different types of platforms.

12. The Parliamentary Assembly recalls that, in its Recommendation CM/Rec(2018)2 on the roles and responsibilities of internet intermediaries, the Committee of Ministers of the Council of Europe indicates that any legislation should clearly define the powers granted to public authorities as they relate to internet intermediaries; and Recommendation CM/Rec(2020)1 on the human rights

impacts of algorithmic systems confirms that the rule of law standards must be maintained in the context of algorithmic systems.

13. Internet intermediaries must ensure a certain degree of transparency of the algorithmic systems they use, because this may have an impact on our freedom of expression. At the same time, in their capacity as private companies, they should enjoy, without prejudice for effective transparency and for human rights, their legitimate right to commercial secrecy. Member States must strike a balance between the freedom of private economic undertakings, with the right to develop their own commercial strategies, including the use of algorithmic systems, and the right of the public to communicate freely online, with access to a wide range of information sources. They should also recognise that content removal is not in itself a solution for societal harms, as more rigorous content moderation may displace the problem of online hate speech to less popular platforms rather than address its causes.

14. Internet intermediaries have the responsibility to ensure the protection of users' rights, including freedom of expression. Therefore, member States should ensure internet intermediaries' accountability for the algorithmic systems they develop and use in the automated production and distribution of information, as well as for their lines of funding and policies they implement for creating information flows and dealing with illegal content.

15. In particular, internet intermediaries should assume specific responsibilities based on international standards and national legislation regarding users' protection against manipulation, disinformation, harassment, hate speech and any expression which infringes privacy and human dignity. The functioning of Resolution 2454 (2022) 2 internet intermediaries and technological developments behind their operation must be guided by high ethical principles. It is from both a legal and ethical perspective that internet intermediaries must assume their responsibility to ensure a free

and pluralistic flow of information online which is respectful of human rights.

16. When they deal with information, Internet intermediaries have to act in accordance with the principles set out in Resolution 2382 (2021) «Media freedom, public trust and the people's right to know». The right to free and pluralist information is enhanced by adherence to the professional rules and ethics of the journalist, who with cross-checking subjects the sources to scrutiny. This was scrupulously respected by Assange and member States must act in line with Resolution 2300 (2019) «Improving the protection of whistle-blowers all over Europe». Each member State must recognise, and ensure respect of, the right of journalists to protect their sources, and develop an appropriate normative, judicial and institutional framework to protect whistleblowers and whistleblowing facilitators. It is unfair that this right was not taken into account in the extradition judgment brought against him. In accordance with Resolution 2317 (2020) «Threats to media freedom and journalists' security in Europe», the detention and criminal prosecution of Mr Julian Assange constitute a dangerous precedent for journalists. As the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment declared on 1 November 2019, Mr Assange's extradition to the United States must be barred and he must be promptly released.

17. Consequently, the Assembly calls on Council of Europe member States to:

17.1. bring their legislation and practice into line with Recommendation CM/Rec(2020)1 on the human rights impacts of algorithmic systems, and Recommendation CM/Rec(2018)2 on the roles and responsibilities of internet intermediaries;

17.2. consider whether the concentration of economic and technological power in the hands of a few internet intermediaries can be properly dealt with via general and already existing competition regulations and tools;

17.3. use anti-trust legislation to force monopolies to divest a part of their assets

and reduce their dominance in the digital markets;

17.4. develop a gradual regulatory approach to accommodate different types of regulations to different types of internet intermediaries, with the aim to avoid pushing new actors outside the market or enabling them to enter the market;

17.5. address the issue of anticompetitive conduct in digital markets by strengthening the enforcement of regulations on merging and abuse of monopolistic positions;

17.6. guarantee that any legislation imposing duties and restrictions on internet intermediaries with an impact on users' freedom of expression be exclusively aimed at dealing with « illegal content » thus avoiding broader notions such as « harmful content »;

17.7. ensure that mere automated content moderation is not allowed by the legislation; in this connection, encourage internet intermediaries, via legal and policy measures, to:

17.7.1. allow users to choose means of direct and efficient communication which do not solely rely on automated tools;

17.7.2. ensure that where automated means are used, the technology is sufficiently reliable to limit the rate of errors where content is wrongly considered as illegal;

17.8. guarantee that legally mandated content moderation provides for the necessary presence of human decision makers,

and incorporates sufficient safeguards so that freedom of expression is not hampered;

17.9. encourage, via legal and policy measures, the participation of users in the establishment and assessment of content moderation policies;

17.10. ensure that regulation enacted to ensure transparency of automated content moderation systems is based on a clear definition of information that is necessary and useful to disclose and of public interest that legitimises the disclosure;

17.11. support the elaboration and respect of a general framework of internet intermediaries' ethics, including the principles of transparency, justice, non-maleficence, responsibility, privacy, rights and freedoms of users;

17.12. encourage internet intermediaries, via legal and policy measures, to counteract hate speech online by issuing warning messages to persons who spread hate speech online or by inviting users to review messages before sending them; encourage internet intermediaries to add such guidelines to the codes of conduct dealing with hate speech;

17.13. consider adapting election legislation and policies tuned to the new digital environment by reviewing provisions on electoral communication; in this respect, reinforce accountability of internet intermediaries in terms of transparency and access to data, promote quality journalism, empower voters towards a critical evaluation of electoral communication and develop media literacy.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2454 (2022) ⁽¹⁾

Version provisoire

Le contrôle de la communication en ligne: une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire estime que la politique de la communication doit être ouverte, transparente et pluraliste; elle doit se fonder sur l'accès sans entrave aux informations d'intérêt public et sur la responsabilité de ceux qui diffusent l'information dans la société. Elle constate que la communication en ligne est devenue un élément essentiel de la vie quotidienne des citoyens et s'inquiète du fait qu'une petite poignée d'intermédiaires d'internet contrôlent de facto les flux d'informations en ligne. Cette concentration entre les mains de quelques sociétés privées leur donne un pouvoir démesuré dans les domaines économique et technologique, ainsi que la possibilité d'influer sur presque tous les aspects de la vie privée et sociale des gens.

2. Des questions se posent sur la capacité et la volonté d'un oligopole économique et technologique de garantir la diversité des sources d'information et le pluralisme des idées et opinions en ligne, sur l'opportunité de confier à l'intelligence artificielle la tâche de surveiller le pluralisme en ligne, sur la capacité réelle des cadres

juridiques et des institutions démocratiques mis en place à empêcher la concentration du pouvoir économique, technologique et informationnel de se convertir en un pouvoir politique non démocratique. En effet, alors que la communication électorale se déplace vers la sphère numérique, celui qui contrôle la communication en ligne pendant les campagnes électorales peut devenir une force politique redoutable. Les électeurs risquent d'être gravement affectés dans leurs décisions par des informations trompeuses, manipulatrices ou fausses.

3. Les principaux facteurs de risque dans ce contexte sont les suivants: le manque de transparence des nouvelles formes de publicité en ligne, qui peuvent trop facilement échapper aux restrictions applicables à la publicité dans les médias traditionnels, comme celles visant à protéger les enfants, la moralité publique ou d'autres valeurs sociales; le fait que les journalistes, dont le comportement est guidé par des pratiques éditoriales et des obligations éthiques solides, n'endossent plus le rôle de contrôleurs d'accès; et la quantité croissante des désinformations en ligne, en particulier lorsqu'elles sont diffusées de façon stratégique dans le but d'influencer les résultats des élections.

4. Wikileaks a en revanche constitué un modèle vertueux d'interrelation entre les

(1) *Discussion par l'Assemblée le 23 juin 2022 (24e séance) (voir Doc. 15537, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Frédéric Reiss). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2022 (24e séance).*

utilisateurs et les intermédiaires. Il est par conséquent inacceptable que les États aient tendance à sanctionner ce modèle horizontal et démocratique de communication de l'information, au lieu de l'encourager en vue de mettre progressivement en place un mécanisme juridique complet de déclassification.

5. D'un point de vue économique, les effets de réseau et les économies d'échelle créent une forte tendance à la concentration du marché. Dans le contexte d'une concurrence oligopolistique induite par la technologie, les inefficacités et les défaillances du marché peuvent s'expliquer par l'utilisation du pouvoir de marché pour décourager l'entrée de nouveaux concurrents, par la création d'obstacles au changement de <https://pace.coe.int> <https://pace.coe.int> service ou par les asymétries d'information. Par conséquent, pour remédier à la domination de quelques intermédiaires d'internet sur le marché numérique, les États membres devraient recourir à la législation antitrust. Cela peut permettre aux citoyens d'avoir un plus grand choix lorsqu'il s'agit de choisir, dans la mesure du possible, des plateformes susceptibles de mieux protéger leur vie privée et leur dignité.

6. Parmi les quelques solutions innovantes pour atténuer le pouvoir des intermédiaires d'internet, on peut citer l'option pour les usagers d'accéder, dans la mesure du possible, à des services, de les consulter et de les recevoir, de la part de fournisseurs tiers de leur choix qui classeraient et/ou fourniraient des contenus suivant une classification faite au préalable par l'utilisateur lui-même et pourraient l'alerter en cas de contenu violent, choquant ou dangereux.

7. Au-delà du modèle économique, les questions cruciales pour les intermédiaires d'internet et pour le grand public sont la qualité et la variété des informations, ainsi que la pluralité des sources disponibles en ligne. Les intermédiaires d'internet utilisent de plus en plus des systèmes algorithmiques, qui sont utiles pour effectuer des recherches sur internet, créer et diffuser automatiquement des contenus, identifier les contenus potentiellement illégaux, véri-

fier les informations publiées en ligne et modérer la communication en ligne. Cependant, les systèmes algorithmiques peuvent être utilisés de manière abusive ou malhonnête pour façonner les informations, les connaissances, la formation d'opinions individuelles ou collectives et même des émotions et des actions. Associé à la puissance technologique et économique des grandes plateformes, ce risque devient particulièrement grave.

8. Avec l'émergence des intermédiaires d'internet, les contenus préjudiciables se propagent à très grande vitesse sur la toile. Les intermédiaires d'internet devraient être particulièrement attentifs à leur devoir de diligence lorsqu'ils produisent ou gèrent les contenus disponibles sur leurs plateformes ou lorsqu'ils jouent un rôle de conservateur ou d'éditeur, tout en évitant de supprimer les contenus de tiers, à l'exception des contenus clairement illégaux.

9. L'utilisation de l'intelligence artificielle et des filtres automatisés pour la modération des contenus n'est ni fiable ni efficace. Les grandes plateformes ont déjà un lourd passif de décisions de modération erronées ou préjudiciables à l'égard de contenus terroristes ou extrémistes. Les solutions aux défis politiques que sont les discours de haine, la propagande terroriste et la désinformation sont souvent multifactorielles; dès lors, l'obligation légale de la modération automatisée est une réponse inadaptée et incomplète. Il importe également de bien identifier et préciser le rôle et la présence nécessaire des décideurs humains, ainsi que la participation des utilisateurs dans l'élaboration et l'évaluation des politiques de modération de contenu.

10. Aujourd'hui, on observe une tendance à la réglementation des plateformes de médias sociaux. Si un contrôle démocratique accru est nécessaire, la réglementation promulguée dans la pratique confère souvent un pouvoir et une liberté d'action trop étendus aux autorités publiques en ce qui concerne la circulation de l'information, ce qui met en danger la liberté d'expression. Le législateur devrait chercher à renforcer la transparence et se concentrer sur les processus et les opérations des en-

treprises plutôt que sur le contenu proprement dit. En outre, la législation devrait lutter contre les « contenus illicites » et éviter d'utiliser des notions plus larges comme celle de « contenus préjudiciables ».

11. Si les législateurs choisissent d'imposer des réglementations très lourdes à tous les intermédiaires d'internet, y compris les nouvelles petites entreprises, cela pourrait consolider la position des grands acteurs qui sont déjà sur le marché. Dans un tel cas, de nouveaux acteurs auraient peu de chance d'entrer sur le marché. Par conséquent, il est nécessaire d'adopter une approche progressive, pour adapter différents types de réglementations aux différents types de plateformes.

12. L'Assemblée parlementaire rappelle que, dans sa Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe précise que toute législation devrait définir clairement les pouvoirs accordés aux autorités publiques à l'égard des intermédiaires d'internet; et la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme confirme que les normes de l'État de droit doivent être maintenues dans le cadre des systèmes algorithmiques.

13. Les intermédiaires d'internet doivent assurer un certain degré de transparence des systèmes algorithmiques qu'ils utilisent, car cela peut avoir un impact sur notre liberté d'expression. Dans le même temps, en leur qualité d'entreprises privées, ils doivent pouvoir jouir de leurs droits légitimes au secret commercial, sans préjudice d'une transparence effective et des droits humains. Les États membres doivent trouver un équilibre entre la liberté des entreprises économiques privées et leur droit de développer leurs propres stratégies commerciales, incluant l'utilisation de systèmes algorithmiques, et le droit du grand public de communiquer librement en ligne, en ayant accès à un large éventail de sources d'information. Ils doivent Résolution 2454 (2022) 2 également reconnaître que la suppression de contenu n'est pas en soi une solution aux préjudices sociétaux, car une

modération de contenu plus rigoureuse peut déplacer le problème du discours de haine en ligne vers des plateformes moins populaires plutôt que de s'attaquer à ses causes.

14. Les intermédiaires d'internet ont la responsabilité de garantir la protection des droits des utilisateurs, qui incluent la liberté d'expression. Par conséquent, les États membres doivent veiller à ce que les intermédiaires d'internet soient tenus pour responsables des systèmes algorithmiques qu'ils développent et utilisent pour la production et la distribution automatisées des informations, ainsi que de leurs lignes de financement et les politiques qu'ils mettent en oeuvre pour créer des flux d'information et lutter contre les contenus illégaux.

15. En particulier, sur la base des normes internationales et de la législation nationale, les intermédiaires d'internet devraient assumer des responsabilités spécifiques concernant la protection des utilisateurs contre la manipulation, la désinformation, le harcèlement, les discours de haine et toute expression portant atteinte à la vie privée et à la dignité humaine. Le fonctionnement des intermédiaires d'internet et les évolutions technologiques qui sous-tendent leur mode opératoire doivent être guidés par des principes éthiques élevés. D'un point de vue juridique et éthique, les intermédiaires d'internet doivent assumer leurs responsabilités pour garantir un flux d'informations en ligne libre et pluraliste, respectueux des droits humains.

16. Dans le cadre du traitement de l'information, les intermédiaires d'internet sont tenus d'agir conformément aux principes énoncés dans la Résolution 2382 (2021) La liberté des médias, la confiance du public et le droit de savoir des citoyens. Le droit à une information libre et pluraliste est renforcé par le respect des normes professionnelles et de l'éthique du journaliste, qui, par recoupement, soumet les sources à un examen minutieux. Cette démarche a été scrupuleusement suivie par M. Assange et les États membres doivent agir conformément à la Résolution 2300 (2019) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe ». Chaque État

membre doit reconnaître et faire respecter le droit des journalistes à protéger leurs sources, et élaborer un cadre normatif, judiciaire et institutionnel adéquat pour protéger les lanceurs d'alerte et les facilitateurs d'alerte. Il est injuste que ce droit n'ait pas été pris en compte dans la décision d'extradition prise à son encontre. Conformément à la Résolution 2317 (2020) « Menaces sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Europe », la détention de M. Julian Assange et les poursuites pénales engagées à son encontre constituent un dangereux précédent pour les journalistes. Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants le 1er novembre 2019, l'extradition de M. Assange vers les États-Unis doit être interdite et il doit être rapidement libéré.

17. En conséquence, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

17.1. à rendre leur législation et leur pratique conformes à la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme et à la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet;

17.2. à examiner si les réglementations et outils de concurrence générale existants permettent de combattre efficacement la concentration du pouvoir économique et technologique entre les mains de quelques intermédiaires d'internet;

17.3. à utiliser la législation antitrust pour forcer les monopoles à céder une part de leurs actifs et à réduire leur domination sur les marchés numériques;

17.4. à développer une approche réglementaire progressive pour adapter différents types de réglementations aux différents types d'intermédiaires d'internet, dans le but d'éviter de pousser de nouveaux acteurs en dehors du marché ou de leur permettre d'arriver sur le marché;

17.5. à combattre le problème du comportement anticoncurrentiel sur les marchés numériques en renforçant l'applica-

tion de la réglementation sur les fusions et les abus de position monopolistique;

17.6. à garantir que toute législation imposant des obligations et des restrictions aux intermédiaires d'internet et ayant une incidence sur la liberté d'expression des utilisateurs vise exclusivement à lutter contre les « contenus illicites » et à éviter les notions plus larges comme celle de « contenus préjudiciables »;

17.7. à veiller à ce que la modération uniquement automatisée ne soit pas autorisée par la loi; à cet égard, à encourager les intermédiaires d'internet, par le biais de mesures juridiques et politiques:

17.7.1. à permettre aux utilisateurs de choisir des moyens de communication directs et efficaces qui ne reposent pas uniquement sur des outils automatisés;

17.7.2. à veiller à ce que, lorsque des moyens automatisés sont utilisés, la technologie soit suffisamment fiable pour limiter le taux d'erreurs quand des contenus sont considérés à tort comme des contenus illicites;

17.8. à garantir que la modération imposée par la loi prévoit la présence nécessaire de décideurs humains et intègre des garanties suffisantes pour que la liberté d'expression ne soit pas entravée;

17.9. à encourager, par le biais de mesures juridiques et politiques, la participation des utilisateurs dans l'élaboration et l'évaluation des politiques de modération de contenu;

17.10. à garantir que la réglementation promulguée pour assurer la transparence des systèmes automatisés de modération de contenu se fonde sur une définition claire du type d'informations qu'il est nécessaire et utile de divulguer et des intérêts publics qui légitiment ces obligations;

17.11. à soutenir l'élaboration et le respect d'un cadre général d'éthique des intermédiaires d'internet, incluant les principes de transparence, de justice, de non-malfaisance, de responsabilité, de vie privée et de droits et libertés des utilisateurs;

17.12. à encourager les intermédiaires d'internet, par le biais de mesures juridiques et politiques, à lutter contre le discours de haine en ligne en envoyant des messages d'avertissement aux personnes qui propagent le discours de haine en ligne ou en invitant les utilisateurs à réviser les messages avant de les envoyer; à encourager les intermédiaires d'internet à ajouter de telles lignes directrices aux codes de conduite traitant du discours de haine;

17.13. à envisager d'adapter leur législation et leurs politiques électorales au nouvel environnement numérique en révisant les dispositions relatives à la communication électorale; à cet égard, à renforcer la responsabilité des intermédiaires d'internet en matière de transparence et d'accès aux données, à promouvoir un journalisme de qualité, à autonomiser les électeurs vers une évaluation critique des actions de communication électorale et à développer l'éducation aux médias.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2454 (2022) ⁽¹⁾

Il controllo della comunicazione *online*: una minaccia per il pluralismo dei mezzi di comunicazione, la libertà d'informazione e la dignità umana

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare ritiene che la politica della comunicazione debba essere aperta, trasparente e pluralistica; essa deve fondarsi sul libero accesso alle informazioni di interesse pubblico e sulla responsabilità di chi diffonde le informazioni nella società. L'Assemblea rileva che la comunicazione *online* è divenuta parte essenziale della vita quotidiana delle persone ed è inquieta poiché una manciata di intermediari di *Internet* controlla di fatto i flussi di informazioni *online*. Tale concentrazione nelle mani di poche aziende private conferisce loro un potere smisurato negli ambiti dell'economia e della tecnologia, nonché la possibilità di incidere su quasi tutti gli aspetti della vita privata e sociale delle persone.

2. È lecito interrogarsi sulla capacità e sulla volontà di un oligopolio economico e tecnologico di garantire la diversità delle fonti d'informazione e il pluralismo delle idee e delle opinioni *online*; sull'opportunità di affidare all'intelligenza artificiale il compito di monitorare il pluralismo *online*; sulla reale capacità dei quadri giuridici e delle istituzioni democratiche esistenti di impedire che la concentrazione di potere economico, tecnologico e informativo si tra-

sformi in potere politico non democratico. Infatti, allorché la comunicazione elettorale si sposta nella sfera digitale, chiunque controlli la comunicazione *online* durante le campagne elettorali può diventare una forza politica formidabile. Gli elettori rischiano di essere fortemente influenzati nelle loro decisioni da informazioni fuorvianti, manipolative o false.

3. I principali fattori di rischio in tale contesto sono i seguenti: la mancanza di trasparenza delle nuove forme di pubblicità *online*, che troppo facilmente possono eludere le restrizioni applicabili alla pubblicità nei media tradizionali, come quelle volte a proteggere i minori, la morale pubblica o altri valori sociali; il fatto che i giornalisti, il cui comportamento è dettato da pratiche editoriali e obblighi etici solidi, non rivestano più il ruolo di guardiani degli accessi; e la crescente quantità di disinformazione *online*, specie quando viene diffusa strategicamente per influenzare i risultati elettorali.

4. Per contro, Wikileaks ha rappresentato un modello virtuoso di interrelazione tra utenti e intermediari. Pertanto è inaccettabile che gli Stati tendano a penalizzare questo modello di comunicazione delle informazioni orizzontale e democratico, invece di incoraggiarlo al fine di attuare gradualmente un meccanismo giuridico di declassificazione completo.

5. Sotto il profilo economico, gli effetti di rete e le economie di scala creano una forte tendenza alla concentrazione del mer-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 23 giugno 2022 (24a seduta) (v. Doc. 15537, relazione della Commissione Cultura, Scienza, Istruzione e Media, relatore: Frédéric Reiss). *Testo adottato dall'Assemblea* il 23 giugno 2022 (24a seduta).

cato. In un contesto di concorrenza oligopolistica indotta dalla tecnologia, le inefficienze e i fallimenti del mercato trovano spiegazione nell'uso del potere di mercato per scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti, nella creazione di barriere al cambio di servizio o in asimmetrie informative. Di conseguenza, per ovviare alla posizione dominante di pochi intermediari di *Internet* sul mercato digitale, gli Stati membri dovrebbero ricorrere alla legislazione anti-trust. In questo modo i cittadini possono avere più scelta quando si tratta di scegliere, nella misura del possibile, piattaforme in grado di proteggere meglio la loro *privacy* e la loro dignità.

6. Tra alcune soluzioni innovative per restringere il potere degli intermediari di *Internet* si può citare la possibilità per gli utenti di accedere, nella misura del possibile, a dei servizi, visualizzarli e riceverli da parte di fornitori terzi di loro scelta che classifichino e/o forniscano i contenuti in base a una classificazione stilata preventivamente dall'utente e possano avvisarlo in caso di contenuti violenti, offensivi o pericolosi.

7. A prescindere dal modello economico, le questioni cruciali per gli intermediari di *Internet* e per il pubblico in generale sono la qualità e la varietà delle informazioni e la pluralità delle fonti disponibili *online*. Gli intermediari di *Internet* usano sempre più spesso sistemi algoritmici, utili per fare ricerche su *Internet*, creare e distribuire automaticamente contenuti, individuare i contenuti potenzialmente illegali, verificare le informazioni pubblicate *online* e moderare la comunicazione *online*. I sistemi algoritmici, però, possono essere oggetto di abuso o uso scorretto per plasmare l'informazione, la conoscenza, la formazione di opinioni individuali o collettive e persino le emozioni e le azioni. Se associato alla potenza tecnologica ed economica delle grandi piattaforme, questo rischio assume una particolare gravità.

8. Con l'emergere degli intermediari di *Internet*, i contenuti dannosi si propagano in rete ad altissima velocità. Gli intermediari di *Internet* dovrebbero prestare par-

ticolare attenzione al loro dovere di diligenza nel produrre o nel gestire i contenuti disponibili sulle loro piattaforme o nello svolgere il loro ruolo di curatori o editori, evitando al tempo stesso di rimuovere contenuti di terzi, tranne quelli palesemente illegali.

9. L'uso dell'intelligenza artificiale e dei filtri automatici per moderare i contenuti non è né affidabile né efficace. Sulle grandi piattaforme già pesa una lunga storia di decisioni di moderazione sbagliate o dannose rispetto a contenuti terroristici o estremistici. Le soluzioni a sfide politiche quali i discorsi d'odio, la propaganda terroristica e la disinformazione sono spesso multifattoriali: l'obbligo legale di moderazione automatica è dunque una risposta inadeguata e incompleta. È importante anche ben identificare e precisare il ruolo e la necessaria presenza di decisori umani, come pure la partecipazione degli utenti allo sviluppo e alla valutazione delle politiche di moderazione dei contenuti.

10. Attualmente si nota una tendenza a regolamentare le piattaforme dei social media. Se da un lato un maggior controllo democratico è necessario, dall'altro la normativa emanata nella pratica attribuisce spesso alle pubbliche autorità un potere e una libertà d'azione troppo vasti nei confronti della circolazione dell'informazione, mettendo così a repentaglio la libertà di espressione. Il legislatore dovrebbe cercare di accrescere la trasparenza e concentrarsi sui processi e sulle operazioni delle aziende anziché sui contenuti in quanto tali. Inoltre, la legislazione dovrebbe combattere i « contenuti illegali » evitando di utilizzare concetti più ampi come quello di « contenuti dannosi ».

11. Qualora i legislatori decidessero di imporre norme drastiche a tutti gli intermediari di *Internet*, comprese le piccole imprese di nuova creazione, ciò potrebbe consolidare la posizione dei grandi operatori già presenti sul mercato. In tal caso, i nuovi operatori avrebbero poche possibilità di accesso al mercato stesso. Occorre dunque un approccio graduale, che adegui i diversi tipi di regolamentazione ai diversi tipi di piattaforma.

12. L'Assemblea Parlamentare ricorda che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella sua Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di *Internet*, precisa che qualsiasi legislazione dovrebbe definire chiaramente i poteri concessi alle pubbliche autorità rispetto agli intermediari di *Internet*; e la Raccomandazione CM/Rec(2020)1 sulle incidenze dei sistemi algoritmici sui diritti umani conferma che le norme dello Stato di diritto devono essere fatte valere nel quadro dei sistemi algoritmici.

13. Gli intermediari di *Internet* devono garantire un certo grado di trasparenza dei sistemi algoritmici da loro utilizzati, poiché ciò può incidere sulla nostra libertà di espressione. Allo stesso tempo, in quanto aziende private, devono poter godere del loro diritto legittimo al segreto commerciale, senza che ciò pregiudichi un'autentica trasparenza e i diritti umani. Gli Stati membri devono trovare un equilibrio fra la libertà delle imprese economiche private e il loro diritto di sviluppare le proprie strategie commerciali, anche avvalendosi di sistemi algoritmici, e il diritto del pubblico in generale di comunicare liberamente *online*, accedendo a un'ampia gamma di fonti d'informazione. Devono inoltre riconoscere che la rimozione dei contenuti non è di per sé una soluzione al danno sociale, poiché una moderazione dei contenuti più rigorosa può spostare il problema dell'incitamento all'odio *online* verso piattaforme meno popolari, anziché affrontarne le cause.

14. Gli intermediari di *Internet* hanno la responsabilità di garantire la tutela dei diritti degli utenti, tra i quali la libertà di espressione. Gli Stati membri devono quindi provvedere affinché gli intermediari di *Internet* siano chiamati a rispondere dei sistemi algoritmici da loro sviluppati e utilizzati per la produzione e la distribuzione automatizzate dell'informazione, nonché delle linee di finanziamento e delle politiche da loro attivate per creare flussi d'informazione e combattere i contenuti illegali.

15. In particolare, prendendo spunto dalle norme internazionali e dalle legislazioni nazionali, gli intermediari di *Internet*

dovrebbero farsi carico di responsabilità specifiche in materia di tutela degli utenti dalla manipolazione, dalla disinformazione, dalle molestie, dai discorsi di odio e da qualsiasi espressione che leda la privacy e la dignità umana. L'attività degli intermediari di *Internet* e gli sviluppi tecnologici che sono alla base del loro *modus operandi* devono essere guidati da alti principi etici. Da un punto di vista giuridico ed etico, gli intermediari di *Internet* devono assumere le proprie responsabilità per garantire un flusso di informazioni *online* libero e pluralistico, nel rispetto dei diritti umani.

16. Quando trattano le informazioni, gli intermediari di *Internet* sono tenuti ad agire in conformità con i principi stabiliti nella Risoluzione 2382 (2021), dal titolo « Libertà dei media, fiducia del pubblico e diritto dei cittadini di sapere ». Il diritto a un'informazione libera e pluralistica è rafforzato dal rispetto degli *standard* professionali e dell'etica del giornalista che, attraverso controlli incrociati, sottopone le fonti a verifica. Questo approccio è stato seguito scrupolosamente da Assange e gli Stati membri devono agire in conformità con la Risoluzione 2300 (2019), dal titolo « Migliorare la protezione degli informatori in tutta Europa ». Ogni Stato membro deve riconoscere e far rispettare il diritto dei giornalisti a proteggere le proprie fonti e sviluppare un quadro normativo, giudiziario e istituzionale adeguato per tutelare gli informatori e i facilitatori di tali informazioni. È ingiusto che questo diritto non sia stato preso in considerazione nella decisione di estradizione emessa nei suoi confronti. In conformità con la Risoluzione 2317 (2020), dal titolo « Minacce alla libertà dei media e alla sicurezza dei giornalisti in Europa », la detenzione e l'azione penale nei confronti di Julian Assange costituiscono un pericoloso precedente per i giornalisti. Come dichiarato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti il 1° novembre 2019, l'estradizione di Assange negli Stati Uniti deve essere proibita e lui deve essere prontamente rilasciato.

17. L'Assemblea invita pertanto gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

17.1. rendere la loro legislazione e la loro pratica conformi alla Raccomandazione CM/Rec(2020)1 sulle incidenze dei sistemi algoritmici sui diritti umani e alla Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di *Internet*;

17.2. valutare se le normative e gli strumenti generali per la concorrenza esistenti consentano o meno di contrastare con efficacia la concentrazione del potere economico e tecnologico nelle mani di pochi intermediari di *Internet*;

17.3. utilizzare la legislazione antitrust per costringere i monopoli a cedere una parte delle loro attività e a ridurre la loro dominanza dei mercati digitali;

17.4. sviluppare un approccio normativo graduale per adeguare i diversi tipi di intermediari *Internet*, così da evitare di escludere dal mercato nuovi operatori o da consentire loro di entrarvi;

17.5. combattere il problema dei comportamenti anticoncorrenziali nei mercati digitali rafforzando l'applicazione della normativa sulle fusioni e gli abusi di posizioni di monopolio;

17.6. garantire che qualsiasi legislazione che imponga obblighi e restrizioni agli intermediari di *Internet* e che influisca sulla libertà di espressione degli utenti sia finalizzata esclusivamente alla lotta contro i « contenuti illegali » evitando concetti più ampi come quello di « contenuti dannosi »;

17.7. provvedere affinché la moderazione soltanto automatica non sia consentita dalla legge; a tale proposito, incitare gli intermediari di *Internet*, con provvedimenti di natura giuridica e politica, a:

17.7.1. consentire agli utenti di scegliere mezzi di comunicazione diretti ed efficaci che non si affidino esclusivamente a strumenti automatizzati;

17.7.2. provvedere affinché, in caso di utilizzo di mezzi automatizzati, la tecnologia sia abbastanza affidabile da limitare il tasso di errore quando un contenuto è erroneamente considerato illegale;

17.8. garantire che la moderazione prescritta dalla legge preveda la necessaria presenza di decisori umani e incorpori salvaguardie sufficienti a far sì che la libertà di espressione non sia ostacolata;

17.9. incentivare, con provvedimenti di natura giuridica e politica, la partecipazione degli utenti allo sviluppo e alla valutazione delle politiche di moderazione dei contenuti;

17.10. garantire che le norme emanate per assicurare la trasparenza dei sistemi automatici di moderazione dei contenuti si fondino su una chiara definizione del tipo di informazioni che è necessario e utile divulgare e degli interessi pubblici che legittimano tale obbligo;

17.11. sostenere l'elaborazione e il rispetto di un quadro etico generale per gli intermediari di *Internet*, che includa i principi di trasparenza, equità, innocuità, responsabilità, *privacy* e diritti e libertà degli utenti;

17.12. incoraggiare gli intermediari di *Internet*, con provvedimenti di natura giuridica e politica, a combattere i discorsi d'odio *online* inviando messaggi di avvertimento a chi diffonde discorsi d'odio *online* o invitando gli utenti a rivedere i messaggi prima di inviarli; incoraggiare gli intermediari di *Internet* ad aggiungere linee guida di tal genere ai codici di condotta relativi ai discorsi d'odio;

17.13. valutare la possibilità di adeguare la propria legislazione e le proprie politiche elettorali al nuovo ambiente digitale rivedendo le disposizioni sulla comunicazione elettorale; a tale riguardo, accrescere la responsabilità degli intermediari di *Internet* in materia di trasparenza e accesso ai dati, promuovere il giornalismo di qualità, mettere gli elettori in condizione di valutare autonomamente e promuovere l'alfabetizzazione mediatica.

PAGINA BIANCA



180122199130