

AUDIZIONE DEL CONS. ENRICO QUARANTA
CAPO DI GABINETTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
DINANZI ALLE COMMISSIONI RIUNITE VII (CULTURA) E IX (TRASPORTI)
CAMERA DEI DEPUTATI

3 marzo 2020

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito alle proposte di legge in discussione (C. 1056, C. 2103, C. 2187 e C. 2213) sulla istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle c.d. *fake news* che - come noto - proliferano soprattutto attraverso Internet e le piattaforme digitali.

Assistiamo quotidianamente, in effetti, a una sempre maggiore diffusione, intenzionale e massiva, di notizie false che permeano il discorso pubblico. Le stesse, peraltro, non rischiano soltanto di minare, nelle fondamenta, i valori e i principi su cui si fondano gli ordinamenti democratici, ma sono suscettibili di produrre danni sociali ed economici elevatissimi, anche quando non interferiscano con il normale svolgersi della dinamica politica.

Risale a qualche mese fa la pubblicazione dei primi esiti di un progetto di ricerca condotto dalla Facoltà di Economia dell'Università di Tor Vergata (in collaborazione con la Kingston University di Londra e finanziato dal Ministero della Salute) sull'impatto delle *fake news* in ambito sanitario, da cui è emerso l'elevato grado di disinformazione che domina il settore e gli effetti distorsivi che la diffusione di notizie false ha sulla percezione dei cittadini e, dunque sulle scelte da compiere con riguardo ad aspetti fondamentali della vita quale la tutela della salute.

In questo contesto, si ritiene meritevole di particolare apprezzamento la costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta che si occupi del fenomeno e approfondisca l'impatto delle *fake news* sul normale svolgersi della vita civile, politica e democratica.

Sembra opportuno sottolineare sin da subito che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato non ha competenze dirette e specifiche volte a contrastare detto fenomeno.

Essendo istituzionalmente deputata alla tutela della concorrenza e alla tutela del consumatore, essa certamente ha poteri di intervento nei confronti delle grandi piattaforme digitali, che spesso sono il canale privilegiato di diffusione delle notizie false.

Tali poteri non riguardano, però, direttamente la diffusione di fake news, ma comportamenti in grado di ledere la dinamica competitiva sul mercato oppure di pregiudicare i diritti dei consumatori.

Avverso tali condotte l’Autorità è spesso intervenuta, anche in collaborazione con le altre autorità europee di concorrenza, al fine di far sì che il potere di mercato di cui sono titolari i giganti della rete non trasmodi in abuso e non sia esercitato contro gli interessi dei consumatori.

Vi sono stati, tuttavia, anche dei casi in cui, nell’esercizio delle proprie competenze a tutela del consumatore, l’Autorità ha avuto modo di occuparsi della diffusione di informazioni idonee ad ingannare i consumatori con modalità assimilabili a quella forma di manipolazione dell’informazione che tipicamente caratterizza le *fake news*.

Il riferimento, ad esempio, è alla diffusione, attraverso molteplici canali informativi, di informazioni circa le presunte mirabolanti proprietà terapeutiche di cure “naturali” basate sull’assunzione di integratori a base di spezie ed estratti naturali quali rimedi da utilizzarsi anche per combattere patologie estremamente gravi¹.

In quest’ambito, uno degli esempi più eclatanti è stato certamente l’intervento sul c.d. caso Panzironi.

Il sig. Panzironi è il propugnatore di uno stile di vita e di una dieta alternativa a quella della c.d. “medicina ufficiale”, che richiede necessariamente l’assunzione di alcuni integratori, commercializzati con il marchio “Life 120” da una società riconducibile al Panzironi stesso. Il regime dietetico in proposito e l’assunzione degli integratori sono promossi mediante un sito Internet e, soprattutto, nel corso di una trasmissione televisiva, “Il Cerca Salute”, diffusa settimanalmente da 20 emittenti televisive locali. Tale trasmissione è presentata come una rubrica di approfondimento medico-scientifico, nella quale Panzironi espone il proprio punto di vista sulle cause di alcune patologie, anche gravi e/o croniche, e sugli effetti benefici della dieta propugnata e degli integratori “Life 120”; detti integratori sono poi promossi mediante un apposito spot diffuso nel corso della trasmissione stessa, che decanta le proprietà terapeutiche di alcuni di essi.

¹ Il riferimento è alla diffusione, attraverso molteplici canali informativi, di informazioni circa le presunte mirabolanti proprietà terapeutiche di cure “naturali” basate sull’assunzione di integratori a base di spezie ed estratti naturali quali rimedi da utilizzarsi anche per combattere patologie estremamente gravi.

L'Autorità è intervenuta - prima con un procedimento sanzionatorio (PS11051) e poi con un procedimento di inottemperanza (IP317), concluso con nuove sanzioni - per colpire l'ingannevolezza delle affermazioni riguardanti gli effetti terapeutici degli integratori "Life 120"; infatti, non solo è vietato dalla normativa vigente attribuire nella comunicazione pubblicitaria agli integratori presunte proprietà terapeutiche, ma diversi *claim* salutistici riportati nelle schede degli integratori non trovavano riscontro né nelle "Linee Guida ministeriali di riferimento per gli effetti fisiologici" delle sostanze vegetali né tra i *claim* autorizzati a livello europeo.

Invero, l'Autorità ha sanzionato il fatto che il Panzironi promuovesse la vendita degli integratori "Life 120" in maniera non trasparente, dissimulandone la pubblicità all'interno di un contesto surrettiziamente informativo e senza svelare il proprio interesse economico nella vendita di tali integratori.

Nel caso appena menzionato come in altri, l'Autorità è potuta intervenire con la normativa sulle pratiche commerciali scorrette poiché le condotte poste in essere dal professionista si prestavano ad ingannare il consumatore, alterandone potenzialmente il comportamento economico.

Casi del genere costituiscono, tuttavia, solo un segmento all'interno del più ampio fenomeno delle *fake news* - che abbraccia aspetti eterogenei riguardanti la politica, la vita sociale, la scienza, la finanza - contro le quali l'Autorità di norma ha capacità di intervento soltanto quando la disinformazione è in grado di incidere sul comportamento del consumatore nelle sue scelte di acquisto e di consumo.

Quanto alla possibilità di utilizzare la normativa a tutela della concorrenza con riguardo alle manifestazioni del pensiero su Internet connesse alla diffusione intenzionale di notizie false, preliminarmente, mi sembra opportuno introdurre una questione metodologica.

Le caratteristiche dell'economia digitale sono molto spesso tali per cui diversi tipi di intervento sono possibili e tendono quasi inevitabilmente ad intrecciarsi in maniera non sempre agevolmente distinguibile.

Come rilevato nelle linee guida pubblicate il 2 luglio 2019 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva congiunta in materia di Big Data dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Autorità delle Garanzie nelle Comunicazioni e del Garante della Privacy "Laddove i rapporti non univoci tra concorrenza, tutela del consumatore, privacy e pluralismo richiedono un coordinamento particolarmente stretto, il confronto costante

tra le diverse autorità di garanzia si rende necessario anche al fine di riconoscere e riconciliare possibili trade-off tra strumenti e obiettivi delle diverse autorità”

Ad oggi non esiste una casistica di applicazione della tutela della concorrenza alla diffusione di *fake news*.

Sebbene siano ben comprensibili gli incentivi economici che stanno alla base del fenomeno - nella misura in cui la diffusione di *fake news* è volta a catturare l'attenzione dei consumatori, in quanto è in grado di generare ricavi pubblicitari e dati personali a loro volta idonei ad una più precisa profilazione dell'utenza - allo stato non risulta chiaro se gli strumenti a disposizione della tutela della concorrenza siano i più efficaci nel farvi fronte.

In particolare, nella citata Indagine in materia di Big data, il cui rapporto finale è stato pubblicato in data 10 febbraio 2020, si evidenzia come non sia raro il caso in cui una *fake-news* sia prodotta all'interno di un circuito editoriale “professionale”, allo scopo di generare attenzione e quindi traffico per fini economici, ovvero attirare investimenti pubblicitari grazie al traffico. In altri termini, l'impiego di *fake news* potrebbe rivelarsi uno strumento volto a distorcere il confronto competitivo tra operatori, oltre che a colpire i destinatari per i suoi contenuti decettivi.

In altri termini, sebbene sia possibile affermare che si tratta di un fenomeno che ha risvolti anche concorrenziali - se non altro se si riflette sul fatto che operatori come Facebook e Google costituiscono un punto di riferimento fondamentale nella veicolazione delle informazioni diffuse in rete - d'altro canto, ciò non significa necessariamente che le *fake news* siano un problema da affrontare *ex-post*, mediante un intervento *antitrust*.

L'assenza di casi concreti cui fare riferimento, in ambito nazionale così come internazionale, deriva dal fatto che si tratta linee di intervento che risultano particolarmente problematiche.

Al di là di difficoltà di carattere concettuale quali ad esempio la circostanza che la *willingness to pay* del consumatore andrebbe valutata in termini di dati ceduti alla piattaforma, dal momento che l'alternativa per accedere ad una fonte informativa più affidabile esiste ed è costituita dalla sottoscrizione di un abbonamento on-line ad un media tradizionale, l'ostacolo di maggior rilievo per l'Autorità è costituito dalla possibile, già sottolineata, interferenza con le competenze di altri organismi istituzionali, primi tra tutti il Garante della Privacy e la Direzione Generale della Concorrenza della Commissione Europea, in materia di applicazione degli artt. 101 e 102 del TFUE.

Ma l'argomento che appare dirimente è che, in linea di principio, altri strumenti sembrerebbero più efficaci ad intercettare prontamente i possibili effetti distorsivi della disinformazione praticata attraverso la rete, quali la tutela del consumatore - nei casi in cui vi sono i presupposti per intervenire - e una regolazione puntuale dei comportamenti degli operatori, in primo luogo delle piattaforme.

In tal senso, il rapporto finale dell'Indagine Conoscitiva congiunta contiene un'approfondita analisi dell'impatto delle *fake news* soprattutto in termini di tutela del pluralismo e, quindi, nell'ambito di competenza specifico dell'AGCOM.

In particolare, si richiama l'istituzione già dal 2017 in ambito AGCOM di un Tavolo Tecnico *fake news* con il compito preciso di definire misure di autoregolazione degli operatori e l'approvazione in ambito europeo nell'ottobre del 2018 di un *Code Of Practice on Disinformation*. I risultati di tali interventi risultano, come evidenziato dall'Indagine Conoscitiva in parola, solo parzialmente soddisfacenti ed ulteriori strumenti di enforcement appaiono allo stato necessari.

Data peraltro l'insufficienza del diritto penale a contrastare la diffusione intenzionale di *fake news*², occorre valutare se e quali forme di responsabilità possano essere riconosciute in capo ai fornitori di servizi internet (*internet service provider*).

Come è noto, in tema di responsabilità degli *internet service provider*, la direttiva sul commercio elettronico (2000/31/CE), recepita dal d.lgs. n. 70/2003, ha sancito che, nella prestazione dei servizi di trasmissione di informazione (*mere conduit*), memorizzazione temporanea (*caching*) e memorizzazione di informazioni (*hosting*), vi è per il fornitore l'assenza sia di un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni trasmesse o memorizzate, sia di un obbligo di ricerca attiva di fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecita.

Secondo una diffusa lettura, la responsabilità per il gestore della piattaforma, che non è tenuto ad un obbligo generale di sorveglianza, sorgerebbe soltanto laddove il *provider*, messo a conoscenza da parte del titolare dei diritti lesi del carattere illecito dei contenuti pubblicati, non si attivi prontamente per procedere alla rimozione dei medesimi, consentendo invece la prosecuzione della condotta illecita.

² Il diritto penale è insufficiente a contrastare la diffusione intenzionale di fake news, occorre valutare se e quali forme di responsabilità possano essere riconosciute in capo ai fornitori di servizi internet (internet service provider).

In realtà, una interpretazione del quadro normativo che tenga conto dell'esigenza di adeguare la tutela giuridica all'evoluzione tecnologica e risulti fondata sulla distinzione tra hosting provider "attivo" e "passivo" consente di definire in modo più adeguato i confini del sistema di responsabilità rispetto al fenomeno che ci occupa.

La suddetta distinzione - sviluppata dalla giurisprudenza comunitaria in materia di direttiva enforcement sul diritto d'autore – consente, infatti, già oggi di sottrarre al regime privilegiato previsto per il c.d. provider passivo le ipotesi in cui l'attività del prestatore del servizio sia "attiva" e "concorrente" rispetto a quella del destinatario del servizio.

Si ricorda, in proposito, che la nozione di "hosting provider attivo" si riferisce a tutti quei casi in cui l'attività del prestatore di servizi della società dell'informazione non sia di carattere meramente tecnico, automatico e passivo, ma si sostanzia in un apporto attivo sull'informazione attraverso attività di filtro, selezione, indicizzazione, organizzazione, catalogazione, aggregazione, valutazione, uso, modifica ed estrazione³.

In tale ambito, può farsi certamente rientrare anche l'attività dei gestori di una piattaforma, nella misura in cui essi svolgono anche l'attività di promozione del contenuto, operata mediante una gestione imprenditoriale del servizio o l'adozione di una tecnica di valutazione comportamentale degli utenti per aumentarne la fidelizzazione. Trattasi, infatti, di condotte che, nel loro complesso, sono accomunate dall'effetto di completare e arricchire, in modo non passivo, la fruizione di contenuti da parte di utenti determinati.

In un'ottica *de iure condendo*, si ritiene, inoltre, un'ipotesi possibile prevedere diversi ruoli per le piattaforme online nel sistema dell'informazione digitale che possano risultare coerenti con un bilanciamento tra diritti fondamentali su Internet, volto ad assicurare che il funzionamento del tessuto sociale e del sistema democratico possa fondarsi non solo sulla libertà di informazione, ma anche sull'attendibilità della stessa.

Come detto, uno dei tratti distintivi dell'informazione *online* è dato dalla proliferazione di una pluralità di fonti di varia natura e dalla difficoltà che gli utenti hanno nel distinguere agevolmente tra "notizie" derivanti da fonti di diversa competenza e attendibilità.

³ Il presente articolo è stato pubblicato sul sito www.giuristi.unibo.it il 12/05/2014. È possibile che il testo sia stato modificato o aggiornato. Per maggiori informazioni, si prega di contattare l'editore.

Mentre nei *media* tradizionali, responsabilità editoriale e reputazione costituiscono due capisaldi del sistema dell'informazione professionale idonei a fornire trasparenza e garanzie sulla qualità dell'informazione, in Internet, invece, questi due meccanismi si scontrano con un'offerta informativa policentrica, diffusa e non professionalizzata.

Come osservato da questa Autorità in una precedente audizione⁴, anche in tale contesto appare possibile, tuttavia, definire meccanismi potenzialmente idonei a ridurre le asimmetrie informative tra chi produce informazioni e chi le consuma in merito all'attendibilità delle stesse. Ad esempio, nel loro ruolo di intermediari, le piattaforme potrebbero offrire agli utenti strumenti per identificare e gestire in maniera trasparente le diverse tipologie di fonti informative (identificate sotto il profilo soggettivo e non sotto il profilo oggettivo del contenuto).

Non si tratta solo di distinguere tra fonti giornalistiche e non giornalistiche, ma anche tra le diverse fonti non giornalistiche, per cui accanto ai meccanismi di segnalazione che già le piattaforme hanno implementato e si stanno impegnando a rafforzare, si potrebbero immaginare sistemi di autoregolamentazione nei quali siano riconosciuti vantaggi ai "produttori di notizie" che si impegnano sulla base di una libera scelta a rispettare determinati codici di condotta (ad esempio, rinunciando all'anonimato, impegnandosi a rettificare contenuti errati, ecc.): in altri termini, una sorta di "bollino blu" per l'informazione non giornalistica online, che non impedirebbe, comunque, la circolazione di notizie e contenuti prodotti da fonti non aderenti a specifici codici di condotta.

Inoltre, come già osservato, una differenziazione potrebbe essere anche utilizzata in forme di autoregolamentazione legate alla fornitura di servizi di intermediazione pubblicitaria online: è chiaro, infatti, che il fenomeno delle *fake news* si auto-alimenta nella misura in cui i ricavi pubblicitari sono legati esclusivamente all'attrattività della notizia e non anche all'affidabilità della fonte informativa. Così come nel fenomeno della pirateria online, anche il contrasto a tale anomalia del sistema informativo può, dunque, seguire l'approccio "*follow the money*".

L'auspicio, dunque, è che l'istituzione di una Commissione di inchiesta in materia possa offrire l'occasione di un'attenta analisi di simili soluzioni e precludere all'introduzione di regole e meccanismi più idonei a contrastare efficacemente il fenomeno.

⁴ [https://www.garanteprivacy.it/web/guest/docContent.do?docId=1234567890](#)

In conclusione, pare opportuno osservare che già oggi queste regole in parte esistono, ma la loro definizione e applicazione è rimessa essenzialmente agli stessi operatori delle piattaforme.

Come noto, recentemente, alcune società tecnologiche (Google, Facebook, Twitter, Microsoft, Mozilla) hanno presentato alla Commissione europea il primo rapporto annuale sulle politiche adottate per contrastare false informazioni e discorsi d'odio alla luce del codice di autoregolazione da esse sottoscritto su proposta della Commissione.

Tutto ciò può considerarsi meritorio, ma non risolve efficacemente il problema. La stessa Commissione ha riconosciuto i progressi compiuti, ma anche le insufficienze della regolazione, dato che, ad esempio, le azioni intraprese variano a seconda delle piattaforme e vi sono forti remore a rafforzare i poteri dei consumatori e a consentire l'accesso da parte di ricercatori e *"fact checkers"* indipendenti ai dati e ai meccanismi utilizzati - per cui non esclude una regolazione europea della materia.

La Commissione europea sta oggi analizzando la questione nell'ambito del *"Digital Services Act"* che dovrebbe essere approvato nel corso del 2020 e che dovrebbe fornire un quadro normativo in linea con il progresso tecnologico riguardo alla responsabilità delle piattaforme e la *compliance* a specifici codici di condotta in materia.

La dimensione del fenomeno, infatti, è tale da consigliare un intervento che abbracci quantomeno la generalità degli Stati Membri al fine di evitare disomogeneità di trattamento e vuoti regolamentari in singoli Stati idonei a determinare la possibilità di elusione. Non a caso nelle linee guida in materia di Big Data è stato sottolineato che *"la crescente interdipendenza dei mercati e di sistemi economici fa sì che le questioni sollevate dall'economia dei dati assumano spesso carattere sovra-nazionale. Pertanto, in questo scenario nuovo ed evolutivo, un coordinamento fra le autorità della concorrenza europee non è solo auspicabile, ma necessario"*.

Si ritiene, dunque, che vada considerata la possibilità di affiancare ad un regime fondato sull'autoregolazione dei soggetti privati un sistema pubblico di contrasto al fenomeno in oggetto e che ciò debba essere fatto in coerenza con l'evoluzione del quadro regolamentare in via di definizione in sede europea. Per procedere in tale direzione, la futura Commissione di inchiesta potrà certamente acquisire ogni elemento utile per una più compiuta valutazione del tema e per disegnare un meccanismo di contrasto efficace al fenomeno in stretto coordinamento con le istituzioni nazionali, europee e internazionali.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione ricevuta.