

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Francesca Pellicanò⁴⁹ e Rosaria Petti⁵⁰

Il contributo esamina il ruolo dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell’attuazione del Digital Services Act e del European Media Freedom Act, soffermandosi sulle sfide di enforcement e sulla posizione di potere delle piattaforme nella mediazione dell’informazione. Viene approfondito il delicato equilibrio tra libertà d’espressione, pluralismo, responsabilità delle piattaforme e tutela dell’interesse pubblico, in un contesto che richiede trasparenza, coordinamento e coerenza nell’attuazione delle nuove regole.

SOMMARIO. 1. Premessa (R.P.) – 2. L’enforcement tra luci e ombre (R.P.) – 3. Piattaforme, leggi europee e poteri di intervento (F.P.) – 4. Potere-privilegio: sfide giuridiche e democratiche (F.P.)

1. Premessa (R.P.)

Negli ultimi anni, il panorama economico, tecnologico e sociale presenta cambiamenti epocali in diversi ambiti. L’evoluzione in atto facilita l’innovazione e l’efficienza produttiva; tuttavia, solleva, nel contempo, esigenze ancor più pressanti di tutela dei diritti fondamentali dell’individuo.

L’analisi delle tutele non prescinde però dall’analisi economica dei mercati, dei servizi e degli attori coinvolti nel processo innovativo in atto.

Un primo aspetto da analizzare è l’elemento proprietario, caratterizzato da un forte predominio dell’iniziativa privata.

È noto che i prodotti/servizi commerciali offerti dalle grandi piattaforme digitali consentono una notevole disponibilità di grandi quantità di dati (big data). L’accesso ai dati, quindi, costituisce un primo *asset* chiave detenuto dalle piattaforme, ma non solo. Le piattaforme posseggono oggi il controllo su altri *asset* rilevanti quali l’infrastruttura computazionale e la capacità di sviluppare e addestrare i modelli fondamentali.

Tali aspetti, uniti alla privatizzazione di questa filiera, non neutrale e nelle mani delle grandi multinazionali statunitensi e cinesi, sollevano questioni urgenti di regolazione, trasparenza e controllo democratico. Ecco un

⁴⁹ Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo la posizione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ogni errore od omissione è imputabile unicamente all’autrice.

⁵⁰ Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

secondo punto di valutazione.

Si pensi, ad esempio, alle modalità con cui l'IA può influenzare l'opinione e la formazione del dibattito pubblico, alla qualità dell'informazione e della partecipazione democratica. Si possono poi verificare forme di vulnerabilità a danno del principio di non discriminazione, quando sistemi di IA vengono addestrati su *dataset* storici, parziali o sbilanciati che ampliano i *bias*, generando trattamenti differenziati a danno di categorie protette o svantaggiate.

I modelli di business delle grandi piattaforme digitali utilizzano l'IA come leva competitiva per potenziare servizi già esistenti, ma la offrono anche come prodotto autonomo sul mercato.

Se si guarda all'intelligenza artificiale, poi, come un'infrastruttura generalizzata, capace di intervenire su lavoro, istruzione, sanità, giustizia, cultura, si intuisce facilmente il rischio sotteso. Talvolta logiche proprietarie opache traggono lo sviluppo di questo nuovo sistema e inevitabilmente rischiano di avere un adeguato e pericoloso coinvolgimento dell'interesse collettivo.

Proprio per affrontare queste sfide, l'Unione Europea ha introdotto l'*Artificial Intelligence Act* (Regolamento UE 2024/1689, c.d. *AI Act*), un quadro regolatorio che punta a bilanciare innovazione e sicurezza.

Parallelamente, il *Digital Services Act* (Regolamento UE 2022/2065, c.d. *DSA*) ha ridefinito l'architettura istituzionale della *governance* del digitale nell'Unione Europea, prevedendo che ogni Stato membro designi un *Digital Services Coordinator* (c.d. *DSC*), responsabile dell'attuazione del Regolamento e della cooperazione tra le Autorità competenti. In Italia, tale funzione, come noto, è stata attribuita all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Ulteriore aspetto di riflessione, in un contesto così variegato, riguarda anche il coordinamento tra Autorità amministrative indipendenti (AAI) trasversali, elemento cruciale per evitare possibili conflitti di competenza, specialmente in ambiti di interesse pubblico generale, e per garantire un'azione amministrativa più efficace.

La convivenza tra Autorità indipendenti trasversali, istituite a tutela di specifici interessi pubblici di portata generale, e Autorità di settore, preposte in via esclusiva a uno specifico settore economico, ha spesso dato luogo in passato a interferenze tra le rispettive attribuzioni.

Finora il coordinamento è stato attuato attraverso meccanismi di cooperazione e di dialogo, basati sullo scambio di informazioni e sulla definizione di ambiti di intervento complementari, per superare le interferenze tra le rispettive attribuzioni e assicurare un'adeguata tutela degli interessi pubblici.

Tuttavia, oggi, in un panorama in cui la verticalità dei settori si affievolisce in favore dell'orizzontalità, si rende ancor più necessario un intervento coordinato e trasversale.

In tal senso, inoltre, si pone la più recente produzione legislativa europea sui servizi digitali. Il già menzionato *AI Act*, ad esempio, è un regolamento “orizzontale”, destinato ad applicarsi trasversalmente a tutti i settori economici, avendo riguardo alle implicazioni dirette e ai rischi connessi alla diffusione di software e altri strumenti tecnologici fondati sull'impiego di *AI*. Il Regolamento è dunque destinato a operare in parallelo, anzi, in sinergia, con i quadri regolamentari settoriali in cui tali prodotti trovano impiego.

2. **L'enforcement tra luci e ombre** (R.P.)

Nel rapporto Consumerism dello scorso anno, si sottolineava come le Autorità si trovino a operare in un rammendo costante, continuo, tra la regolazione europea e nazionale, e tra i ‘silos regolatori’ verticali e orizzontali (rispettivamente, regole settoriali dei diversi mercati e regole generali, che si applicano a tutti i settori, ma non sempre in modo univoco). La disomogeneità di questo sistema, dominata da orizzontalità e verticalità, vede sempre più l'intersecarsi di una pluralità di discipline di settore che talvolta si sovrappongono, altre volte convivono nel segno della complementarità tra loro e con le regole generali.

Questo è uno dei motivi per cui è così rilevante la prassi delle Autorità, cui ormai il legislatore europeo (prima ancora che nazionale) ha attribuito competenze e poteri. Dominare questa frammentazione non è circostanza di poco momento, ma il contributo che le Autorità sono in grado di fornire ai fini della definizione di quello che, in dottrina, è stato definito come “circolo regolatorio”, è, soprattutto, nel contesto attuale, imprescindibile.

Recentemente, poi, la diffusione di sistemi di intelligenza artificiale ha messo a dura prova i regolatori nazionali, tenuto conto anche dell'esigenza di garantire un *enforcement* che si colloca sempre più al di fuori dei confini europei. Negli ultimi anni, infatti, il tema prioritario sul ‘banco’ è quello di individuare lo strumento più adeguato a garantire l'*enforcement* extra-UE di un provvedimento amministrativo di una Autorità di uno Stato membro.

Certo, a una prima lettura, potrebbe facilmente giungere in soccorso la disciplina in materia di responsabilità degli ISP, come regolata dal DSA.

Difatti, agli articoli 4 ss., il DSA in parte riforma la responsabilità degli *Internet Service Provider* (già disciplinata dalla Direttiva e-commerce e attuata in Italia con il decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70).

Come noto, gli ISP beneficiano di esenzioni di responsabilità declinate a seconda della tipologia di *provider* ricoperta (*mere conduit, caching, hosting*), purché si limitino a un ruolo tecnico e passivo, senza conoscenza o controllo sui contenuti, e intervengano tempestivamente in caso di illiceità accertata.

Tuttavia, le esenzioni dalla responsabilità stabilite nel DSA lasciano comunque impregiudicata la possibilità di azioni inibitorie di altro tipo nei confronti degli ISP, anche qualora essi soddisfino le condizioni stabilite nell'ambito di tali esenzioni. Siffatte azioni inibitorie sono disciplinate dal successivo articolo 9 del DSA e consistono in ordini di organi giurisdizionali o Autorità amministrative, emessi in conformità del diritto dell'Unione, che obbligano a porre fine a una violazione o impedirla, anche con la rimozione dei contenuti illegali specificati nei suddetti ordini, o la disabilitazione dell'accesso a tali contenuti.

In termini più pratici, è necessario un ordine di contrasto ai contenuti illegali. Sempre però il DSA prevede che l'Autorità amministrativa competente in Italia a darvi attuazione sia AGCom, in qualità di designato Coordinatore dei servizi digitali, ossia l'Autorità responsabile della vigilanza e dell'applicazione del DSA in Italia.

Verosimilmente le altre Autorità dovrebbero rivolgersi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per richiedere un ordine di contrasto ai contenuti illegali. Ecco che, dunque, ai fini di garantire un'efficace tutela, il tema strettamente connesso è quello della cooperazione tra i coordinatori dei servizi digitali, la Commissione europea e le altre Autorità, anche nel caso in cui queste ultime non siano designate come autorità coordinatrici dei servizi digitali a livello nazionale.

In tal senso, va segnalato come allo stato, in sede istituzionale, non siano state individuate soluzioni pratiche al problema dell'*enforcement* di provvedimenti emessi da una Autorità nazionale diversa dal coordinatore dei servizi digitali, lasciando agli Stati membri il compito di individuare meccanismi di cooperazione efficaci che consentano di razionalizzare il lavoro dei diversi attori che potrebbero dover intervenire nei contesti contemplati dal DSA.

Un timido accenno, privo, allo stato, di una concreta soluzione, va riscontrato nell'azione dell'*European Data Protection Board*, che lo scorso 12 settembre ha pubblicato il testo, sottoposto fino al 31 ottobre a consultazione pubblica, delle linee guida 3/2025 circa l'interazione tra il *General*

Data Protection Regulation (GDPR) e il DSA, sottoponendo proprio il tema in questione.

Emerge quindi con urgenza un'interpretazione coerente e armonizzata di quelle normative che perseguono obiettivi diversi, ma complementari; ciò al fine di favorire un ambiente online sicuro, tenuto altresì conto che il DSA, regolamentazione per eccellenza dei servizi digitali, espressamente non pregiudica l'applicabilità né deroga quale *lex specialis* (art. 2 par. 4 lett. g) ad altre normative di settore.

3. Piattaforme, leggi europee e poteri di intervento (F.P.)

Le piattaforme digitali – specialmente quelle “molto grandi” (VLOPs, Very Large Online Platforms) – hanno assunto un ruolo centrale nella mediazione dell'informazione, nel filtraggio, nell'amplificazione, nella moderazione, nella raccomandazione di contenuti. Ciò comporta che esse non siano meri vettori neutrali, ma attori con potere significativo nei confronti di utenti, editori, istituzioni, opinione pubblica.

Alcuni dei nodi critici sollevati dalle piattaforme sono afferenti alla trasparenza operativa (come e con quali criteri le decisioni su cosa mostrare o cosa rimuovere vengono prese), alle responsabilità e ai poteri di intervento rispetto a contenuti illegali o nocivi, all'influenza sulla libertà di espressione, pluralismo, indipendenza editoriale e ad aspetti afferenti alla concentrazione di potere economico e informativo.

Le norme europee DSA ed EMFA affrontano queste criticità, seppure con approcci diversi e con tensioni o limiti residui. Il *Digital Services Act* (Regolamento UE 2022/2065) aggiorna il quadro normativo relativo ai servizi digitali, superando le lacune della Direttiva sul commercio elettronico (2000/31/CE).

I punti salienti relativi al potere delle piattaforme sono:

- **Classificazione differenziata:** le piattaforme di dimensioni molto grandi (VLOPs) sono soggette a obblighi più gravosi, data la loro estesa influenza.
- **Obblighi di diligenza (due diligence) nei confronti dei contenuti illegali e dei rischi sistemici:** procedure per la segnalazione e rimozione dei contenuti illegali, obblighi per prevenire la diffusione di disinformazione, protezione dei minori, trasparenza negli algoritmi di raccomandazione, ecc.
- **Trasparenza e mezzi di ricorso:** motivazioni chiare per le decisioni di moderazione / rimozione dei contenuti, diritto degli utenti a pre-

sentare reclami, rapporti di trasparenza annuali, database di trasparenza.

– **Supervisione e sanzioni:** le autorità nazionali competenti (“*Digital Services Coordinators*”) cooperano con la Commissione europea. I poteri di intervento prevedono anche l’irrogazione di sanzioni amministrative per violazioni gravi da parte delle piattaforme.

Questi strumenti assegnano alle piattaforme una posizione regolata: non più “ambienti sregolati” ma soggetti che devono rispettare standard relativi a diritti fondamentali, trasparenza, responsabilità.

Un ulteriore tassello è rappresentato dalla rafforzata protezione per i media e il pluralismo introdotta dall’EMFA. L’*European Media Freedom Act* (Regolamento UE 2024/1083) è un regolamento volto a rafforzare la libertà, il pluralismo e l’indipendenza dei media nell’Unione Europea, entrato in vigore ad agosto 2025.

L’EMFA intende garantire che i media possano operare senza ingerenze politiche, che ci sia trasparenza nella proprietà, che gli editori/media service providers (MSPs) abbiano garanzie in termini di indipendenza, pluralismo e libertà di informazione.

L’EMFA mira poi a definire un “*status speciale*” per i media professionali, prevedendo garanzie procedurali particolari nei casi in cui tali media vengano soggetti alle decisioni delle piattaforme.

L’adozione congiunta di DSA ed EMFA crea un quadro sovrapposto in cui le piattaforme digitali godono di obblighi differenziati, e i media professionali (o che si qualificano come tali) ottengono protezioni aggiuntive. Tra i principali punti di intersezione spicca il “*Media privilege*”, previsto dall’articolo 18 dell’EMFA per i fornitori di servizi media. Ciò significa che, se un MSP dichiara la propria qualità (e rispetta requisiti di trasparenza e indipendenza), la piattaforma “molto grande” è obbligata a notificare prima di sospendere o limitare la visibilità di contenuti, e a dare la possibilità di replica in 24 ore. Tale previsione introduce una deroga alla procedura standard del DSA, secondo cui le piattaforme possono moderare contenuti basandosi sui propri termini e condizioni, purché rispettino i principi generali di trasparenza e ricorso. Ora, però, per gli MSP dichiarati esistono procedure speciali. Per godere dello “*status media*”, il soggetto deve soddisfare requisiti quali indipendenza editoriale, rispetto di standard professionali ed etici, trasparenza, non dipendenza da influenze politiche o statali. L’EMFA richiede che il soggetto “media” soddisfi standard per la trasparenza, controllo sull’origine dei finanziamenti, rispetto dell’etica, ecc. Il diritto di risposta, il preavviso prima che la decisione di limitazione o sospensione abbia effetto, la priorità nei reclami per i media professionali, e

un dialogo strutturato tra grandi piattaforme / motori di ricerca, fornitori di media e società civile sono tutti elementi che rafforzano il potere negoziale dei media rispetto alle piattaforme. A ciò si accompagnano, però, limiti strutturali e criticità: il “media privilege” non è automatico, in quanto il “soggetto media” deve dichiararsi come tale e dimostrare che soddisfa i requisiti normativi. La piattaforma (VLOP) ha il compito di verificare tale dichiarazione, il che può comportare discrezionalità nelle scelte. Infine, EMFA e DSA permettono che certe limitazioni siano fatte anche per media professionalmente qualificati, se emergono casi di crisi, violazione grave, o rischi sistemici. L’equilibrio tra libertà espressione / indipendenza dei media e responsabilità delle piattaforme resta delicato.

4. Il potere-privilegio: sfide giuridiche e democratiche (F.P.)

Nonostante l’innovazione giuridica rappresentata dalle piattaforme digitali, restano questioni non risolte, sollevate dalla dottrina, o potenziali rischi. In primo luogo, la delega privata di poteri pubblici: secondo alcuni, si delega alle piattaforme private la responsabilità di decidere cosa è lecito mostrare / rimuovere, con regole che le obbligano a certe procedure, ma che lasciano ampio margine discrezionale su ciò che è “incompatibile” con i propri termini. Alcune voci critiche mettono in guardia sul fatto che la normativa rischia di “privatizzare” il controllo sul discorso pubblico. Ci si chiede, inoltre, come si verifichi concretamente la “indipendenza editoriale”, in quanto, se non si garantisce coerenza, il *media privilege* potrebbe generare disparità o essere usato strumentalmente. Inoltre, l’EMFA, per quanto rappresenti un importante passo avanti, non risolve del tutto la tensione relativa al pluralismo, con il rischio che poche grandi piattaforme dominino la distribuzione dei media, influenzando la visibilità e l’accesso all’informazione. Il pluralismo richiede non solo libertà formale, ma condizioni concrete (accesso, remunerazione, interoperabilità, visibilità) che non sono tutte garantite dalla normativa. D’altro canto, non possono non menzionarsi le tensioni con la libertà d’impresa, in quanto le piattaforme sono imprese private con propri modelli economici (pubblicità, algoritmi, personalizzazione) per cui imposizioni troppo rigide possono incidere su innovazione, margini di profitto, competitività internazionale. La normativa cerca di bilanciare questo aspetto, ma non è detto che non emerga conflitto giuridico o economico. Resta valido anche il tema dell’efficacia dell’attuazione: controlli nazionali, cooperazione europea, risorse, responsabilità reale. Anche il miglior quadro normativo resta inefficace senza *enforcement*,

trasparenza, capacità regolamentare e soprattutto con il rischio di implementazioni disomogenee tra Stati membri. In conclusione, DSA ed EMFA costituiscono passi importanti per strutturare la responsabilità delle piattaforme digitali, intervenire sul loro potere e garantire che il pluralismo dei media, la libertà di espressione e l'indipendenza editoriale non restino meri principi formali. In particolare, l'EMFA aggiunge un livello di tutela che prima non esisteva per i media professionali, introducendo il concetto di "*media privilege*" che comporta garanzie procedurali specifiche.

Tuttavia, il successo di queste norme dipenderà non solo dai testi, ma da come vengono applicate nella pratica: dall'efficacia dei controlli, dalla trasparenza reale, dalla cura nel definire i soggetti qualificati come media, e dalla vigilanza affinché le piattaforme non diventino arbitri privati del discorso pubblico senza responsabilità.