

TRASPARENZA DELLA DECISIONE ALGORITMICA: QUALE RUOLO  
PER LE AUTORITÀ DI GARANZIA NELLE COMUNICAZIONI? UN QUA-  
DRO EUROPEO\*

EDOARDO CATERINA\*\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. Neutralità della rete e decisione algoritmica. – 3. Trasparenza algoritmica e lotta alla disinformazione in rete: quadro delle esperienze nazionali nella UE. – 3.1. L'esperienza francese del CSA. – 3.2. L'esperienza tedesca delle *Landesmedienanstalten*. – 4. Conclusioni: verso il regolamento UE sui servizi digitali.

**Abstract**

*The paper analyses the role of independent European telecommunications authorities in the context of algorithmic accountability. It will also briefly illustrate which possible evolutions may result from the future Digital Services Act (DSA).*

**Suggerimento di citazione**

E. CATERINA, *Trasparenza della decisione algoritmica: quale ruolo per le autorità di garanzia nelle comunicazioni? Un quadro europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al *webinar* “Autorità amministrative indipendenti e regolazione delle decisioni algoritmiche” svoltosi il 7 maggio 2021 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Firenze, nell’ambito del Progetto PRIN 2017 *Self- and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law* (SE.CO.R.E TECH).

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale all’Università degli studi di Macerata  
Contatto: [edoardo.caterina@unimc.it](mailto:edoardo.caterina@unimc.it)

## 1. Introduzione

In questo contributo si cercherà in primo luogo di chiarire in che senso i problemi legati alla decisione algoritmica e alla *algorithmic accountability* siano di interesse (anche) per le autorità di garanzia per le comunicazioni<sup>1</sup>. L'indagine verterà sul quadro europeo, mentre per il ruolo specifico dell'AGCom in Italia si rinvia al contributo di Matteo Giannelli pubblicato in questa *Rivista*.

La domanda di partenza non è oziosa, dal momento che la tematica delle decisioni algoritmiche è stata soprattutto affrontata in chiave di tutela della concorrenza e del diritto alla riservatezza, con conseguente protagonismo delle autorità preposte all'antitrust e alla tutela della privacy. In materia di privacy si segnalano le disposizioni del GDPR in materia di processi decisionali automatizzati (cfr. art. 22 GDPR) le cui potenzialità con riferimento alla regolazione delle decisioni algoritmiche sono state diffusamente evidenziate in dottrina<sup>2</sup>. Per quanto attiene all'approccio antitrust alla regolazione algoritmica, esso si ritrova pienamente nel Regolamento UE 2019/1150 che affronta anche il tema della indicizzazione algoritmica in materia di piattaforme commerciali online<sup>3</sup>. La stessa AGCom nelle sue *Linee guida* emanate in seguito alla indagine conoscitiva sui *big data* ha implicitamente notato come il problema si ponesse in primo luogo sotto il punto di vista dell'*enforcement antitrust*, volto alla repressione dei "comportamenti abusivi dei grandi player dell'economia digitale e di intese restrittive della concorrenza, entrambi facilitati dallo sviluppo di nuovi software e algoritmi sofisticati"<sup>4</sup>.

Ciò posto, la risposta sul potenziale ruolo delle autorità di garanzia delle telecomunicazioni sembra essere duplice e riflette il duplice compito che queste autorità possono essere chiamate a ricoprire. Da un lato vi è il problema infrastrutturale della gestione delle reti di telecomunicazione, dall'altro vi è il risvolto, costituzionalmente più interessante, che concerne la tutela del

<sup>1</sup> In generale sulla regolazione algoritmica: K. YEUNG, *Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation*, in *Regulation & Governance*, 2018 (12), 505 ss. (in part. sulla *algorithmic accountability*: 516 ss.).

<sup>2</sup> Per tutti: G. DE MINICO, *Internet: rules and anarchy. The test of algorithms*, in EAD., *Libertà in rete, libertà dalla rete*, Giappichelli, Torino 2020, 263 ss. (in part.: 282 ss.). Scettico sull'effettiva portata regolatoria dell'art. 22 GDPR: A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D.U. GALLETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino 2020, 1 ss. (28 s.).

<sup>3</sup> Su questo aspetto in particolare del Regolamento si rinvia a: F. DI PORTO, M. ZUPPETTA, *Co-regulating algorithmic disclosure for digital platforms*, in *Policy and Society*, 29 ottobre 2020, online: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1809052>

<sup>4</sup> AGCom, *Indagine conoscitiva sui big data*, 2020, online: <https://www.agcom.it/documents/10179/17633816/Documento+generico+10-02-2020+1581346981452/39c08bbe-1c02-43dc-bb8e-6d1cc9ec0fcf?version=1.0> Una prospettiva esclusivamente antitrust si ritrova nel *position paper* della autorità di regolazione olandese, la ACM: cfr. ACM, *Oversight of Algorithms*, 10 dicembre 2020, online: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/position-paper-oversight-of-algorithms.pdf>

pluralismo dell'informazione. In entrambi questi ambiti gli algoritmi possono risultare decisivi.

Come si evince anche dalla strategia del BEREC 2021-2025<sup>5</sup> l'intelligenza artificiale (IA) risulta, sempre di più uno strumento indispensabile alla gestione e ottimizzazione dei servizi a rete di telecomunicazione. Come si legge nel citato documento BEREC:

*“AI-based systems are (...) of particular relevance to the telecommunications industry due to their potential for various stages of operations (network roll-out, network optimisation, transmission optimisation etc.), new services (new revenue streams or business models, different categories/classes of services), customer service (customer service enhanced by natural language processing), data management (collection, validation, analysis etc.) or security (fraud detection, cybersecurity etc.)”*<sup>6</sup>.

Ciò è stato sottolineato anche dall'ARCEP, l'autorità di settore francese in materia di telecomunicazioni, in una sua nota dedicata all'IA<sup>7</sup>. Questa evoluzione tecnologica pare essere di per sé di interesse per le autorità di regolazione, se non altro per gli aspetti legati alla standardizzazione tecnica. Tuttavia, a suscitare maggiore interesse è un altro aspetto, quello legato alla preoccupazione di fondo che l'opacità della decisione algoritmica, specie quella risultante da meccanismi di *deep learning*, vada a minare la neutralità della rete: *“Sera-t-il possible de garantir que le trafic réseau géré dynamiquement par une intelligence artificielle respecte le principe de neutralité du net ?”* – si domanda l'ARCEP nella sua nota.

Il secondo aspetto riguarda invece la lotta alle *fake news* e, in generale, la garanzia di quello che in Italia la Corte costituzionale ha chiamato il “diritto ad essere informati”, applicato alla dimensione dell'informazione online<sup>8</sup>. Come vedremo, questo ambito risulta quello oggetto di attenzione crescente e per cui vi sono maggiori prospettive di sviluppo. Tramontata la controversa

<sup>5</sup> il BEREC è l'organismo europeo che riunisce e coordina le varie autorità regolatorie nazionali in materia di telecomunicazioni.

BEREC, BoR (20) 108, *BEREC Strategy 2021-2025*, 11 giugno 2020, online: [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/annual\\_work\\_programmes/9281-bereg-strategy-2021-2025](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/annual_work_programmes/9281-bereg-strategy-2021-2025)

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>7</sup> ARCEP, *L'intelligence Artificielle dans les réseaux de télécommunications*, 14 gennaio 2020, online: [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/reseaux-du-futur-IA-dans-les-reseaux-janv2020.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/reseaux-du-futur-IA-dans-les-reseaux-janv2020.pdf)

<sup>8</sup> La dottrina è quasi unanime nell'inquadrare la diffusione di notizie false alla stregua di una lesione del diritto a essere informati promanante dall'art. 21 Cost., ma va comunque osservato che ciò implica “una concezione funzionale della libertà di manifestazione del pensiero, secondo la quale quest'ultima dovrebbe essere garantita solo in quanto vera e pertanto nei limiti della sua utilità rispetto alla preservazione e al consolidamento delle strutture dello Stato democratico-costituzionale” (P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto costituzionale dell'informazione nell'era della convergenza*, Il Mulino, Bologna 2019, 256.).

idea di creare una “autorità pubblica per la verità”<sup>9</sup>, si va affermando l’opinione per cui le autorità pubbliche, e in particolar modo le autorità di garanzia per le comunicazioni, debbano quantomeno assicurarsi che gli algoritmi, e cioè quei meccanismi in base ai quali vengono oggi diffuse le notizie nello spazio di internet, siano il più possibile controllabili e prevedibili.

## 2. Neutralità della rete e decisione algoritmica

Venendo a una più dettagliata ricostruzione, occorrerà chiarire: 1) in che modo il principio di neutralità della rete rischi di venire intaccato dalle decisioni algoritmiche; 2) e quale possa essere il ruolo in questo contesto delle autorità nazionali di regolazione in materia di telecomunicazioni (ANR-com).

Con “neutralità della rete” si intende, in estrema sintesi, la “regola non scritta secondo la quale tutti i contenuti che viaggiano in rete circolano liberamente a prescindere dal loro autore/destinatario”<sup>10</sup>. La neutralità della rete ha molteplici implicazioni. Quella più immediata riguarda la sua funzione di garanzia della concorrenza, funzione di interesse per le autorità antitrust. Neutralità della rete significa tuttavia anche garanzia di un ambiente web trasparente e tutela della libertà di espressione in senso lato<sup>11</sup>. Come si vede, l’impiego degli algoritmi, anche se non espressamente menzionato nelle *linee guida BEREC*<sup>12</sup>, rientra pienamente nel tema della neutralità della rete e dell’*open internet*. La neutralità della rete risulta necessaria non solo per salvaguardare il mercato da pratiche anticoncorrenziali, ma anche per presidiare i principi costituzionali del pluralismo informativo e della libertà di manifestazione del pensiero.

<sup>9</sup> Questa la proposta di: G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell’era di internet*, in G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano, 2017, 57 ss. (92 ss.). *Contra*: A. ZANON, *Fake News e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un’“Autorità Pubblica della Verità”?*, in *MediaLaws*, 1/2018.

<sup>10</sup> M. MENSI, *La neutralità della rete*, in ID., P. FALLETTA, *Il diritto del web*, Wolters Kluwer 2018, 101 ss. Nella “Dichiarazione dei diritti in internet” la neutralità della rete è posta all’art. 4 che recita: “1. Ogni persona ha il diritto che i dati trasmessi e ricevuti in Internet non subiscano discriminazioni, restrizioni o interferenze in relazione al mittente, ricevente, tipo o contenuto dei dati, dispositivo utilizzato, applicazioni o, in generale, legittime scelte delle persone. 2. Il diritto ad un accesso neutrale ad Internet nella sua interezza è condizione necessaria per l’effettività dei diritti fondamentali della persona.”. Sulla Dichiarazione e il suo valore si veda: G. DE MINICO, *Internet: rules and anarchy.*, cit., 293 ss. In generale sulla neutralità della rete si veda anche la *Consultazione pubblica sulla neutralità della rete* tenuta dall’AGCom (40/11/CONS), online: <https://www.agcom.it/documents/10179/1/document/15941f89-7f79-469f-b6bc-9cf447370903> e G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, online: [https://www.costituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo\\_201601\\_553.pdf](https://www.costituzionalismo.it/costituzionalismo/download/Costituzionalismo_201601_553.pdf)

<sup>11</sup> Così M. MENSI, *La neutralità della rete*, cit., 105.

<sup>12</sup> Cfr. BEREC, BoR (16) 127, *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*, 30 agosto 2016, online: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/regulatory\\_best\\_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules)

Svolta questa premessa, un modo per pregiudicare la neutralità della rete può essere dato proprio dall'impiego di algoritmi di controllo del traffico (*traffic control algorithms*)<sup>13</sup>. Questo aspetto infrastrutturale, di potenziale interesse per le ANR-com, non ha trovato tuttavia uno specifico sviluppo regolatorio nel contesto europeo. Come è stato notato, “le norme europee (...) mostrano un approccio alla *net neutrality* meno incisivo rispetto alle regole USA, carente di indicazioni applicative chiare e, dunque, meno efficace per le Telco europee rispetto alle loro omologhe statunitensi”<sup>14</sup>.

Il principio generale e potenzialmente onnicomprensivo della neutralità della rete è stato invece sviluppato, con esiti molto interessanti, nell'ambito più specifico della garanzia del pluralismo informativo online che, come noto, dipende oggi in larga parte da “intermediari”, operatori di piattaforme online che selezionano e suggeriscono contenuti (in primo luogo: Facebook e Google)<sup>15</sup>.

### 3. Trasparenza algoritmica e lotta alla disinformazione in rete: il quadro delle esperienze nazionali nella UE

Il recente report dell'ERGA (organismo analogo al BEREC, ma che riunisce le autorità europee specificamente preposte al settore audiovisivo) sulla disinformazione online<sup>16</sup> sottolinea con forza il nesso tra “amplificazione algoritmica” e inquinamento della sfera pubblica online<sup>17</sup>. Nelle sue raccomandazioni finali si legge:

*When defining disinformation and related concepts the act of automatic amplification techniques, should be addressed to acknowledge the role of online platforms in the dissemination of disinformation and mitigate the risks*

Dove con i termini “tecniche di amplificazione automatica” si fa proprio riferimento a tutti quegli algoritmi che creano “bolle” intorno agli utenti delle piattaforme e filtrano i contenuti a seconda delle preferenze già dimostrate, con le note conseguenze della creazione di cd. *echo chambers* e di un dibattito

<sup>13</sup> A ciò si fa riferimento pure nell'*Open internet order* della statunitense FCC (cfr. para. 85).

<sup>14</sup> M. MENSI, *La neutralità della rete*, cit., 128.

<sup>15</sup> In generale, sul ruolo delle piattaforme internet nell'attuale “discorso pubblico” e i connessi rischi della disinformazione online: M. MONTI, *Le Internet platforms, il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 811 ss.

<sup>16</sup> ERGA, *Notions of Disinformation and Related Concepts*, 26 marzo 2021, online: <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-SG2-Report-2020-Notions-of-disinformation-and-related-concepts-final.pdf>

<sup>17</sup> Il rapporto tra algoritmi e diffusione di *fake news* è stato a più riprese sottolineato dalla dottrina italiana. Cfr. da ultimi: F. SAMMITO, G. SICHERA, *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021; G. MARCHETTI, *Le fake news e il ruolo degli algoritmi*, in *Media Laws*, 1/2020.

pubblico online viziato dal fenomeno del *confirmation bias*. Il nesso tra *fake news* e algoritmi è confermato anche dal *Codice di buone pratiche UE sulla disinformazione* del 2018<sup>18</sup> che pone tra i propri obiettivi anche una *disclosure* delle “informazioni generali” sugli algoritmi.

Ad oggi, le esperienze nazionali di maggior rilievo in questo ambito sono quella italiana, quella tedesca e quella francese<sup>19</sup>.

L'AGCom si segnala quindi come una autorità particolarmente attiva in questo settore e la sua esperienza ha suscitato interesse sul piano internazionale. Oltre al già citato rapporto ERGA, va richiamato anche un recente studio sulla disinformazione online curato dalla autorità di settore britannica Ofcom<sup>20</sup> e in cui la AGCom è l'unica autorità straniera a venire presa come modello di riferimento insieme alla Commissione UE. Come già specificato, non è questa la sede per parlare dell'approccio AGCom, ma vale la pena di sottolineare come nel quadro europeo l'esperienza italiana abbia una grande rilevanza<sup>21</sup>.

### 3.1 L'esperienza francese del CSA

La Francia è, ad oggi, l'unico paese UE in cui una autorità indipendente, il CSA (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) si è vista conferire *ex lege* una funzione di garanzia in materia di trasparenza algoritmica.

La legge di riferimento è la *loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*<sup>22</sup>. L'art. 11 della legge obbliga gli “operatori di piattaforme online” anche a una “trasparenza degli algoritmi”; l'art. 14 specifica meglio i dati che tali piattaforme sono tenute a pubblicare

<sup>18</sup> Cfr. online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>. Per un commento: M. MONTI, *Il Code of Practice on Disinformation dell'UE: tentativi in fieri di contrasto alle fake news*, in *MediaLaws*, 1/2019, 320 ss.; ID., *La disinformazione online, la crisi del rapporto pubblico-esperti e il rischio della privatizzazione della censura nelle azioni dell'Unione Europea (Code of practice on disinformation)*, in *Federalismi.it*, 11/2020, 282 ss.

<sup>19</sup> Così anche il citato report ERGA (cfr. nota *supra*). Si veda anche il rapporto del BEREC sulla economia dei dati: cfr. BEREC, BoR (19) 10, *BEREC Report on the Data Economy*, 13 giugno 2019, online: [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8599-berec-report-on-the-data-economy](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8599-berec-report-on-the-data-economy)

<sup>20</sup> Cfr. OFCOM, *Understanding online false information in the UK*, 27 gennaio 2021, [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0027/211986/understanding-online-false-information-uk.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0027/211986/understanding-online-false-information-uk.pdf)

<sup>21</sup> Si vedano le conclusioni sulla esperienza italiana del citato rapporto BEREC sull'economia dei dati: “*In conclusion, the report illustrates a recommended policy approach by indicating the AGCOM Technical Roundtable to fight against online disinformation as a good practice in the paradigm shift: open the black box with analysis and surveys based also on information requested to online platforms, analyse newsfeed and recommendation algorithms, identify and bring out collective and shared solutions to the focused market problems, define ex ante rules within the operators*” (*BEREC Report on the Data Economy*, cit., 42).

<sup>22</sup> Sull'impianto complessivo di questa legge: R. RAMBAUD, *Lutter contre la manipulation de l'information*, in *L'Actualité juridique: Droit administratif (AJDA)*, 8/2019, 453 ss.

relativamente all'impiego di “algoritmi di raccomandazione, classificazione, reindirizzamento di contenuti informativi relativi a un dibattito di interesse generale”. Il CSA è chiamato a vigilare sulla applicazione della legge in questione. In particolare, gli operatori delle piattaforme sono tenuti a comunicare al CSA quali misure abbiano preso per garantire la trasparenza degli algoritmi impiegati (cfr. art. 11, ultimo periodo).

Facendo seguito alla legge<sup>23</sup>, il CSA ha emanato nel 2019 una “raccomandazione agli operatori di piattaforme online” “in materia di lotta alle false informazioni”<sup>24</sup>. Il punto 2 della Raccomandazione è dedicato alla “trasparenza degli algoritmi” e prevede che:

*Les utilisateurs doivent pouvoir exercer de manière éclairée leur esprit critique sur les contenus qui leur sont proposés par les plateformes en ligne. Ils doivent pouvoir accéder aux informations leur permettant de connaître et de comprendre les principes de fonctionnement des algorithmes qui régissent l'organisation, la sélection et l'ordonnement de ces contenus.*

A tal fine, il CSA incoraggia gli operatori a garantire a ciascun utente:

*la traçabilité de ses données exploitées à des fins de recommandation et de hiérarchisation des contenus, qu'elles soient fournies sciemment ou collectées par l'opérateur de la plateforme en ligne ;*

*une information claire, suffisamment précise et facilement accessible sur les critères ayant conduit à l'ordonnement du contenu qui lui est proposé et le classement de ces critères selon leur poids dans l'algorithme;*

*une information claire et précise sur sa faculté, si elle existe, de procéder à des réglages lui permettant de personnaliser le référencement et la recommandation des contenus ;*

*une information claire et suffisamment précise sur les principaux changements opérés dans les algorithmes de référencement et de recommandation, ainsi que sur leurs effets ;*

*un outil de communication accessible permettant l'interaction en temps réel entre lui et l'opérateur, et offrant à l'utilisateur la possibilité d'obtenir des informations personnalisées et précises sur le fonctionnement des algorithmes.*

Questa Raccomandazione non appare, a dispetto del *nomen*, un puro strumento *soft law*, dal momento che pone a carico degli operatori alcuni obblighi

<sup>23</sup> In particolare all'art. 12 della legge che ha novellato la *Loi Léotard (Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)* che ora all'art. 17-2, comma 2 prevede che il CSA: “*En cas de nécessité, il adresse, à ce titre, aux opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral des recommandations visant à améliorer la lutte contre la diffusion de telles informations*”.

<sup>24</sup> *Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations*. Online: <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Les-deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Recommandation-n-2019-03-du-15-mai-2019-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-aux-operateurs-de-plateforme-en-ligne-dans-le-cadre-du-devoir-de-cooperation-en-matiere-de-lutte-contre-la-diffusion-de-fausses-informations>

ben precisi. Il punto 7 della Raccomandazione prevede che gli operatori di piattaforme debbano trasmettere al CSA ogni anno, entro il 31 marzo, una dichiarazione in cui precisano “*les modalités de mise en œuvre de chacune des mesures prises en application de l'article 11 de la loi du 22 décembre 2018*”, *telles qu'éclairées par la présente recommandation*”. La Raccomandazione quindi specifica quindi gli obblighi di comunicazione previsti dalla legge del 2018. Oltre a ciò, sempre in base al punto 7, il CSA assume anche alcuni (blandi) poteri ispettivi, potendo richiedere informazioni alle piattaforme in caso di episodi di manipolazione (o tentata manipolazione) dell'informazione online<sup>25</sup>.

Ai sensi della legge del 2018<sup>26</sup>, il CSA pubblica ogni anno un bilancio basato sulle dichiarazioni degli operatori di piattaforme che sono state trasmesse. Il primo bilancio è stato pubblicato il 30 luglio 2020<sup>27</sup>. La parte del bilancio dedicata alla “trasparenza degli algoritmi” è di estremo interesse. Il CSA, constatato che tutti gli operatori (salvo due eccezioni marginali) fanno uso di algoritmi al fine di ordinare e selezionare i contenuti, anche al fine di prevenire la diffusione di *fake news*, si duole della “mancanza di precisione circa l'intelligibilità degli algoritmi” e della “non esaustività delle informazioni trasmesse”. Molte piattaforme si sono infatti limitate a trasmettere le informazioni generali rese disponibili a tutti gli utenti. In aggiunta, l'Autorità nota come una istruttoria soddisfacente su questi dati richieda una comparazione tra informazioni fornite in modo omogeneo da tutti gli operatori: anche se alcuni operatori trasmettono informazioni più dettagliate, non è comunque possibile procedere a valutazioni consapevoli in mancanza dei dati relativi agli altri operatori. Nessun operatore, prosegue la relazione, ha fornito una lista completa degli algoritmi impiegati, “neppure limitata a una descrizione molto sintetica dei loro principi di funzionamento e degli obiettivi perseguiti”. Era anche stata data la possibilità agli operatori di trasmettere una “versione confidenziale” della dichiarazione, in modo da garantire il riserbo circa i dettagli di funzionamento degli algoritmi e preservare così il modello di *business* delle piattaforme (basato, come noto, anche sugli algoritmi impiegati). Nessun operatore se ne è avvalso, fatta eccezione per *Dailymotion*.

<sup>25</sup> “*le Conseil se réserve par ailleurs la possibilité de demander toute information en cas de constat d'une manipulation ou d'une tentative de manipulation de l'information susceptible de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité d'un des scrutins. Il invite par ailleurs les opérateurs de plateforme à faire preuve de la plus grande transparence à l'égard de leurs utilisateurs en cas de survenance d'un tel incident*”.

<sup>26</sup> Cfr. art. 17-2, comma 4 della novellata *Loi Léotard*.

<sup>27</sup> CSA, *Lutte contre la diffusion de fausses informations sur les plateformes en ligne. n Bilan de l'application et de l'effectivité des mesures mises en œuvre par les opérateurs en 2019*, luglio 2020, online: <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-les-inox-le-CSA-publie-son-premier-bilan>



A conclusione di questa disamina, vengono formulate delle raccomandazioni più dettagliate circa la trasparenza degli algoritmi che, visto il loro grande interesse, non sarà fuori luogo riportare per esteso in questa sede:

1. *Dans le cadre des futures déclarations, il souhaite que les opérateurs lui communiquent davantage d'éléments sur l'intelligibilité et la redevabilité, de leurs algorithmes d'organisation, de sélection et d'ordonnancement des contenus. Il les invite également à lui transmettre les principes de ces approches tout comme les listes des critères et données utilisés par ces algorithmes. Le CSA est conscient que le modèle d'affaires de certaines plateformes repose en grande partie sur la performance de leurs algorithmes. Pour autant, il estime qu'il leur est possible de fournir des éléments lui permettant de comprendre les principes de fonctionnement et les objectifs de certains d'entre eux sans dévoiler leur modèle d'affaires.*

2. *Le CSA recommande une transparence accrue en matière de fonctionnement des algorithmes vis-à-vis des utilisateurs. Ces informations sont à ce stade fournies au sein de rubriques denses tels que les centres d'aide ou les politiques de confidentialité, ce qui n'en facilite pas toujours l'accessibilité et la compréhension. D'une manière générale, il considère que les opérateurs devraient être proactifs pour proposer ces informations nécessaires à la compréhension et à la bonne utilisation de leurs services.*

3. *Le CSA recommande également une transparence accrue en matière de capacité de réglage des algorithmes par les utilisateurs de ces plateformes. Les réglages contextuels, qu'offrent déjà plusieurs opérateurs, permettent notamment d'améliorer ce niveau de transparence. Une attention doit également être portée à l'ergonomie afin de s'assurer que ce type de réglages est facilement accessible et ce en un minimum d'actions de la part de l'utilisateur. Le Conseil envisage de faire évoluer ces deux points dans le questionnaire qu'il adressera aux plateformes dans la perspective de l'élaboration du bilan d'application des mesures mises en place en 2020.*

4. *Enfin, ainsi que l'ont souligné les membres du comité d'experts sur la désinformation en ligne, une analyse dynamique des pratiques des opérateurs semble montrer un recours grandissant aux algorithmes, notamment pour appuyer le travail de modération des contenus. Cette tendance aurait été amplifiée par les contraintes sanitaires liées à la COVID-19, qui ont conduit à un usage accru des systèmes automatisés. Le CSA invite les opérateurs à lui fournir toutes les informations utiles sur les rôles et degrés respectifs de la part de curation humaine et de celle des algorithmes dans la détection d'une part, et le traitement d'autre part, des fausses informations dans leur prochaine déclaration annuelle.*

Nel bilancio è possibile leggere anche una interessantissima sintesi delle misure di trasparenza algoritmica adottate da ciascuna piattaforma e ordinate in categorie: “approccio alla trasparenza degli operatori”; “tipi di algoritmi utilizzati dagli operatori”; “approcci algoritmici nella lotta alle false informazioni”. Se ne può desumere quali operatori siano stati più virtuosi: ad esempio, *LinkedIn* è la piattaforma che ha compiuto gli sforzi maggiori per spiegare il suo modello e ha anche fornito elementi tecnici; *Google* “ha fornito elementi di spiegazione interessanti” circa il funzionamento dei suoi algoritmi su *Youtube*.

### 3.2 L'esperienza tedesca delle *Landesmedienanstalten*

In Germania non si ha (ancora) una base legislativa così precisa in materia di “trasparenza algoritmica”. Il problema delle *fake news* online è certamente

affrontato con zelo dal *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG)<sup>28</sup>, ma l'impianto legislativo del NetzDG si appoggia sulla predisposizione di meccanismi adeguati di rimozione di contenuti illeciti in seguito a segnalazioni "manuali". La necessità di imporre trasparenza algoritmica alle piattaforme è andata affermandosi sempre più al centro del dibattito<sup>29</sup> ed è ora in corso di definizione un impianto legislativo che assomiglia per alcuni versi a quello francese. Uno dei propulsori di questo processo di regolazione è stato l'organismo che riunisce le 14 autorità di settore dei *Länder* che si occupano di regolazione dei media audiovisivi (l'analogo tedesco del CSA francese), la DLM (*Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*). Nel suo *position paper* del 2018<sup>30</sup>, si legge che "Per garantire il pluralismo delle opinioni, occorre elaborare regole per gli intermediari dell'informazione al fine di garantire la trasparenza e l'assenza di discriminazioni, nonché obblighi di informazione nei confronti delle autorità di vigilanza sui media dei *Länder* (*Landesmedienanstalten*)". Tra i "requisiti minimi" auspicati dalla DLM, vi è la trasparenza dei criteri impiegati dagli algoritmi per "suggerire" contenuti agli utenti, il divieto di "abusi discriminatori" e l'obbligo di comunicare all'autorità di settore il funzionamento dei vari meccanismi di selezione e filtro dei contenuti. La DLM in tal modo mira anche a evitare obblighi di pubblicazione degli algoritmi impiegati, dal momento che "i segreti commerciali devono essere preservati quali fulcro dell'attività economica di molti intermediari dell'informazione". Queste posizioni della DLM sono in gran parte riprese dalle riflessioni di un gruppo di lavoro sulla "regolazione degli intermediari" che aveva presentato il suo rapporto finale nel 2016<sup>31</sup>.

Le raccomandazioni della DLM hanno avuto seguito nel nuovo *Medienstaatsvertrag* (MStV) del novembre 2020. Che cos'è il *Medienstaatsvertrag*? Il settore degli audiovisivi in Germania è di competenza dei *Länder*, e lo strumento giuridico per una regolazione uniforme al livello federale è quello dello *Staatsvertrag*, un accordo tra tutti i 16 *Länder* sulle linee guida da seguire nella regolazione dei media; accordo che deve essere attuato da ogni singolo *Land* con disposizioni di diritto interno. Il *Medienstaatsvertrag* dedica una apposita

<sup>28</sup> In italiano sul NetzDG si veda: M. MONTI, *La disinformazione online...*, cit., (in part. 295 s.).

<sup>29</sup> Da ultimo, si segnala lo studio pubblicato da DIE MEDIENANSTALTEN, *Typen von Desinformation und Misinformation*, settembre 2020, online: [https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash=97354e7f535acb7ffc8b058839960131](https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash=97354e7f535acb7ffc8b058839960131)

<sup>30</sup> DLM, *Notwendigkeit der Sicherung von Vielfalt im Internet – Regulierungsbedarf von Informationsintermediären*, online: [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Ueber\\_uns/Positionen/2018\\_04\\_19\\_Regulierungsbedarf\\_von\\_Informationsintermediären.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/2018_04_19_Regulierungsbedarf_von_Informationsintermediären.pdf)

<sup>31</sup> AG INTERMEDIÄRE DER BUND-LÄNDER-KOMMISSION, *Überlegungen der Medienanstalten zur Regulierung von Intermediären*, 12 aprile 2016, online: [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Ueber\\_uns/Positionen/2016\\_04\\_12\\_Medienanstalten\\_Ueberlegungen\\_Regulierung\\_Intermediaere.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/2016_04_12_Medienanstalten_Ueberlegungen_Regulierung_Intermediaere.pdf)

sottosezione agli “intermediari” (*Medienintermediäre*) (§§ 91-96) con cui mira a regolare le grandi piattaforme online. Sono di particolare interesse i paragrafi 93 e 94 che si occupano di trasparenza e di divieto di discriminazioni. Il § 93 I recita

Al fine di garantire il pluralismo delle opinioni, i fornitori di servizi di intermediazione di media devono mantenere le seguenti informazioni facilmente reperibili, direttamente accessibili e costantemente disponibili:

1. I criteri in base ai quali viene deciso se un contenuto è accessibile a un intermediario dei media e se lo rimane;
2. I principali criteri di aggregazione, selezione e presentazione dei contenuti e la loro ponderazione, comprese le informazioni, in linguaggio comprensibile, sul funzionamento degli algoritmi utilizzati.<sup>32</sup>

Il paragrafo 94 invece recita:

(1) Al fine di garantire il pluralismo delle opinioni, gli intermediari dei media non possono discriminare le offerte giornalistico-editoriali sulla cui accessibilità hanno un’influenza particolarmente elevata.

(2) Sussiste una discriminazione ai sensi del comma 1 se, senza alcun motivo oggettivamente giustificato, i criteri da pubblicare ai sensi del § 93, commi da 1 a 3 sono sistematicamente derogati a favore o a scapito di una specifica offerta ovvero se i suddetti criteri direttamente ovvero indirettamente ostacolano sistematicamente e in modo iniquo le offerte.

(3) Una violazione può essere fatta valere davanti all’autorità statale preposta alla regolazione dei media [*Landesmedienanstalt*] solo dal fornitore di contenuti giornalistico-editoriali interessato. In casi conclamati, la violazione può essere perseguita d’ufficio anche dall’autorità statale preposta alla regolazione dei media.<sup>33</sup>

Come si evince dalla lettura di queste disposizioni, le “AGCom dei Länder” assumono la funzione chiave di vigilare sui modi con cui gli algoritmi degli

<sup>32</sup> Testo originale: “Anbieter von Medienintermediären haben zur Sicherung der Meinungsvielfalt nachfolgende Informationen leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten:

1. die Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden,

2. die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache.”

<sup>33</sup> Testo originale: “(1) Zur Sicherung der Meinungsvielfalt dürfen Medienintermediäre journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie besonders hohen Einfluss haben, nicht diskriminieren.

(2) Eine Diskriminierung im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn ohne sachlich gerechtfertigten Grund von den nach § 93 Abs. 1 bis 3 zu veröffentlichenden Kriterien zugunsten oder zulasten eines bestimmten Angebots systematisch abgewichen wird oder diese Kriterien Angebote unmittelbar oder mittelbar unbillig systematisch behindern.

(3) Ein Verstoß kann nur von dem betroffenen Anbieter journalistisch-redaktioneller Inhalte bei der zuständigen Landesmedienanstalt geltend gemacht werden. In offensichtlichen Fällen kann der Verstoß von der zuständigen Landesmedienanstalt auch von Amts wegen verfolgt werden.”

“intermediari” selezionano e filtrano le notizie, con poteri sanzionatori in caso di discriminazioni ingiustificate. La applicazione e messa a punto di queste regole al livello dei *Länder* dovrà essere valutata con attenzione una volta che le disposizioni del MStV saranno attuate, alla luce della prassi delle varie autorità. Desta tuttavia perplessità la frammentazione di questa importante funzione di vigilanza; soprattutto se si considera che in molti *Länder* le piccole *Medienanstalten* non hanno capacità operative tali da fronteggiare colossi come Facebook e Google<sup>34</sup>.

#### 4. Conclusioni: verso il Regolamento UE sui servizi digitali

Il 15 dicembre 2020 la Commissione UE ha pubblicato la propria proposta di regolamento “relativo a un mercato unico dei servizi digitali”<sup>35</sup>. La proposta mira a regolare le attività delle piattaforme online sia al fine di prevenire condotte anticoncorrenziali, sia al fine di garantire il pluralismo informativo in rete. Quello della trasparenza algoritmica è un punto affrontato con particolare attenzione (si vedano i *considerando* 57-62). La proposta di regolamento configura, in sintesi, un sistema di “audit di algoritmi” interno delle piattaforme online “molto grandi” che sia sottoposto a periodiche verifiche di revisori esterni. In particolare, un ruolo primario è svolto dalla stessa Commissione e dalla figura, creata dal regolamento, del “coordinatore dei servizi digitali”. Tale figura, che si colloca quasi come interfaccia tra Commissione e ANR, viene immaginata al fine di facilitare il coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nella regolazione. La Commissione e il “coordinatore dei servizi digitali” possono, nel corso di ispezioni in loco (art. 54) o di azioni di monitoraggio (art. 57), ordinare a una piattaforma “molto grande” anche di fornire accesso ai suoi algoritmi.

In questo contesto, le ANR verrebbero incaricate, ai sensi dell’art. 38 della proposta, dell’applicazione e dell’esecuzione” del regolamento all’interno dello Stato membro. Ad ogni Stato membro starebbe il chiarire il ruolo del “coordinatore” e il suo rapporto con le autorità nazionali.

A fronte di ciò, l’ERGA in una sua recente “dichiarazione” sulla proposta<sup>36</sup>, ha ritenuto necessari alcuni chiarimenti circa il ruolo delle ANR-com nel nuovo complesso disegno del regolamento dei servizi digitali. In primo luogo, la proposta non sembra definire con sufficiente chiarezza quali siano i poteri delle

<sup>34</sup> Ad esempio, l’autorità del Meclemburgo-Pomerania orientale può contare solo sue due persone addette alle funzioni di vigilanza. Cfr.: D. LAUFER, *Medienstaatsvertrag - Der lange Kampf gegen Desinformation*, in *Netzpolitik.org*, 30 ottobre 2020, online: <https://netzpolitik.org/2020/medienstaatsvertrag-der-lange-kampf-gegen-desinformation/>

<sup>35</sup> Per un primo commento in italiano: M. BASSINI, *L’Unione europea al grande passo: verso una regolazione di mercati e servizi digitali*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 224 ss.

<sup>36</sup> ERGA, *Erga Statement on The European Commission’s Proposals for a ‘Digital Services Act’ (Dsa) and a ‘Digital Markets Act’ (Dma)*, 2021, online: [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DSA-DMA-Statement\\_29032021.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DSA-DMA-Statement_29032021.pdf)

ANR, soprattutto con riferimento alla attività di indagine e di raccolta delle prove. L'ERGA critica inoltre la figura del “coordinatore dei servizi digitali” che costituirebbe solo un ulteriore livello superfluo della *governance*, con rischi per la chiarezza del riparto delle competenze e per i costi da sostenere.

Il BEREC invece, prendendo anch'esso posizione sulla proposta, ha espresso il timore che essa, concentrandosi soprattutto sul problema degli algoritmi, abbia trascurato gli altri strumenti con cui i *digital gatekeepers* possono creare “bolle” intorno ai propri utenti<sup>37</sup>.

In ogni caso, questa proposta di regolazione sembra porsi in continuità con le due esperienze nazionali che abbiamo esaminato, costituendone quasi una versione migliorata. L'impostazione di fondo sembra essere quella di andare oltre i vecchi moduli di auto-regolazione, ormai tenuti per insufficienti dall'unanimità dei commentatori. A tal fine, si impongono obblighi di comunicazione di dati alle piattaforme e si affida alle autorità di regolazione il compito di verificare il corretto impiego degli algoritmi. Si vuole così preservare sia il diritto degli utenti ad essere correttamente informati e a un ambiente web privo di manipolazioni, sia il diritto delle piattaforme di mantenere il segreto commerciale circa gli algoritmi alla base del loro modello di affari. Usando le categorie del diritto costituzionale italiano: un bilanciamento tra articolo 21 e articolo 41 della Costituzione. Fulcro di questo bilanciamento sono proprio le autorità di regolazione in materia di telecomunicazioni e audiovisivi che, con ogni probabilità, verrebbero designate dagli stati membri quali “coordinatori dei servizi digitali” (CSD). La bozza di Regolamento di fatti incentra il rapporto di co-regolazione tra piattaforme e CSD e lo basa sulla necessaria *disclosure* di alcune informazioni<sup>38</sup>. In questo schema duale sembrano tendenzialmente tagliati fuori altri soggetti come ad esempio gli editori e le testate giornalistiche, il cui ruolo è stato invece valorizzato, come visto, nel MStV tedesco. Anche in Italia la recente proposta di legge Magi<sup>39</sup> ha valorizzato il possibile ruolo proattivo di ricercatori, giornalisti e associazioni private nella “vigilanza algoritmica” (cfr. art. 4). Si tratta, ad avviso di chi scrive, di una alternativa interessante se si tiene conto della limitatezza delle risorse attivabili da autorità indipendenti come

<sup>37</sup> Cfr. BEREC, BoR (21) 34, *Draft BEREC Report on the ex ante regulation of digital gatekeepers*, 11 marzo 2021, online: [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg-reports/9880-draft-bereg-report-on-the-ex-ante-regulation-of-digital-gatekeepers](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg-reports/9880-draft-bereg-report-on-the-ex-ante-regulation-of-digital-gatekeepers) “BEREC believes that concerns related to self-preferencing go beyond the ranking of algorithms used by search engines and include more broadly default settings imposed by the gatekeeper that could affect the effective choice of end-users”.

<sup>38</sup> Su questa necessaria co-regolazione: F. DI PORTO, *Fake news, una possibile soluzione: algoritmi più trasparenti*, in *Agendadigitale.eu*, 26 gennaio 2018, online: <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/fake-news-possibile-soluzione-algoritmi-piu-trasparenti/>

<sup>39</sup> A.C. 2009 (XVIII legislatura).

l'AGCom. Rimane in ogni caso il diritto dei singoli a presentare esposti e ricorsi presso i CSD (art. 43).

Il quadro della *governance* della trasparenza algoritmica risulta comunque vago e non è chiaro chi sarebbe in concreto il CSD italiano, se l'AGCom, un'altra autorità indipendente (AGCM, Garante Privacy) o ancora una nuova autorità appositamente istituita. A ciò si aggiunga che non è escluso che in futuro la competenza in materia si sposti verso apposite autorità preposte specificamente alla IA<sup>40</sup>.

La proposta di Regolamento disciplina invece nel dettaglio i poteri del CSD in materia di trasparenza algoritmica e in questo sembra stare il maggiore miglioramento rispetto alle esperienze già avutesi al livello nazionale. In particolare si segnala la maggiore incisività dei poteri attribuiti alle autorità di settore che potranno effettuare anche vere e proprie ispezioni avvalendosi di esperti del settore. Resta il fatto che questi poteri gireranno a vuoto se ANR/ CSD non disporranno del *know how* tecnico e delle risorse necessarie per esercitare la propria attività di vigilanza. Da questo punto di vista sembrerebbe preferibile che la "vigilanza algoritmica" sia concentrata in un solo organo, indipendentemente dalla funzione che tale vigilanza verrebbe ad assumere, e non frammentata tra diverse autorità a seconda che si pongano problemi di protezione dei dati personali, di tutela della concorrenza ovvero di garanzia del pluralismo informativo.

In conclusione, la sfida va oltre quella regolazione in sé, ma riguarda anche il ruolo delle ANR: queste non solo diverranno, nel disegno della proposta di Regolamento, garanti della trasparenza della decisione algoritmica, ma saranno anche chiamate a coordinarsi sempre più strettamente all'interno di una *governance* multilivello dei servizi digitali.

In questo contesto, le autorità indipendenti nel settore delle telecomunicazioni si ritaglierebbero un ruolo di primo piano in quello che è stato enfaticamente chiamato il nuovo "costituzionalismo digitale" della UE<sup>41</sup>.

Molti nodi rimangono da sciogliere, ma non si può dubitare che con la proposta di Regolamento si sia compiuto un ulteriore passo in avanti verso la creazione di un "network di vigilanza" sulla decisione algoritmica delle grandi piattaforme online, vigilanza improntata non solo alla logica antitrust, ma anche a quella della tutela del pluralismo informativo. Tra le varie ANR, quelle preposte

<sup>40</sup> Si pensi alla proposta di Regolamento sull'IA pubblicata dalla Commissione il 21 aprile del 2021. Cfr. *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence*, COM(2021) 206 final, online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence-artificial-intelligence>. La proposta prevede l'istituzione di una autorità europea competente in materia di IA ("European Artificial Intelligence Board"; cfr. artt. 56-58) e la indicazione da parte degli Stati membri di autorità nazionali competenti in materia (cfr. art. 59).

<sup>41</sup> G. DE GREGORIO, *The rise of digital constitutionalism in the European Union*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2021; online: <https://doi.org/10.1093/icon/moab001>

alle comunicazioni nel settore audiovisivo (come AGCom in Italia, CSA in Francia e *Medienanstalten* in Germania) sembrano ad oggi quelle più qualificate a svolgere un simile compito. Si tratta di un processo finora solo avviato in alcuni paesi UE. In attesa del regolamento, la prassi di queste autorità nel prossimo periodo sarà cruciale nella definizione di questa nuova fisionomia.