

FEBBRAIO
2020

INDAGINE CONOSCITIVA SU PIATTAFORME DIGITALI E SISTEMA DELL'INFORMAZIONE

Documento di chiusura

Allegato B alla delibera n. 79/20/CONS



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

www.agcom.it

PIATTAFORME ONLINE E INFORMAZIONE

IL RUOLO DI AGCOM E IL PERCORSO INTRAPRESO

Le piattaforme online, come testimonia la crescita del loro valore di mercato, stanno rivoluzionando non solo i settori delle comunicazioni, ma l'intera economia e società moderna, imponendo una discontinuità paradigmatica. Con una struttura multiversante, le piattaforme agiscono da intermediari e il vasto ammontare di dati individuali che acquisiscono, conservano e gestiscono assume un ruolo cruciale anche nell'ecosistema informativo mondiale. Come ha più volte evidenziato l'Autorità, da un lato, l'avvento dei *data analytics* ha comportato una profonda trasformazione del settore pubblicitario, che finanzia, in parte, le principali fonti informative tradizionali e, in maniera preponderante, quelle online. Dall'altro, piattaforme quali social network e motori di ricerca sono diventate la porta preferenziale d'accesso all'informazione in rete, influenzando non solo sui modelli di consumo informativo, ma anche sull'offerta proposta dagli editori. L'acquisizione e l'impiego dei dati degli individui si pongono, infatti, alla base dei meccanismi di funzionamento delle piattaforme online che diffondono ogni genere di notizia. E sono proprio la quantità e la qualità dei dati raccolti sugli individui (compresi quelli relativi alle preferenze ideologiche e politiche e alle notizie lette, visualizzate, gradite, commentate e condivise) a rendere possibile la personalizzazione algoritmica che caratterizza i processi di generazione e divulgazione dei contenuti informativi sulle medesime piattaforme.

Il cambio di paradigma introdotto dall'affermazione pervasiva delle piattaforme online anche nel sistema dell'informazione richiede all'Autorità di attuare una strategia basata su fatti, informazioni e competenze, orientata a **conoscere a fondo i fenomeni su cui è chiamata a deliberare, garantendo al tempo stesso la promozione dell'innovazione e della concorrenza, la salvaguardia del pluralismo dell'informazione e la tutela del cittadino**. Richiede inoltre l'adozione di un approccio regolamentare e di policy quanto più costruito sulla conoscenza e sulle più avanzate metodologie di analisi, di tipo interdisciplinare e *data-driven*, che presuppongono, esse stesse, l'impiego di grandi masse di dati.

Raccogliendo questa sfida, l'Autorità ha intrapreso un percorso regolamentare (cfr. **Figura 1**), che già da diversi anni ha tradotto l'esigenza di comprendere i complessi meccanismi che governano il funzionamento delle piattaforme online e le implicazioni che ne scaturiscono sotto il profilo informativo e sociale nell'avvio di specifiche Indagini conoscitive, nella realizzazione di ricerche con le più prestigiose università nazionali e internazionali, nella collaborazione con

esperti e *data scientist*, nonché nell'instaurazione di stabili canali di confronto con i diversi attori dell'economia digitale, alimentati anche da specifiche richieste di informazioni.

In questa prospettiva, alle **Indagini conoscitive** sul "[settore dei servizi Internet e sulla pubblicità online](#)" (2014) e su "[Informazione e Internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni](#)" (2015) hanno fatto seguito i Rapporti sul [consumo di informazione](#) (2018) e sulla [fruizione di contenuti informativi da parte dei giovani](#) (2020), e la presente Indagine in materia di "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione", che ha dato vita ai Rapporti "[News vs. fake nel sistema dell'informazione](#)" (2018) e "[Percezioni e disinformazione. Molto "razionali" o troppo "pigri"?](#)" (2020).

In un'ottica più ampia, il quadro conoscitivo di riferimento per lo studio in materia di *big data*, algoritmi e intelligenza artificiale nell'economia digitale e nel moderno sistema dell'informazione si è arricchito dei risultati delle attività condotte congiuntamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e al Garante per la protezione dei dati personali nell'Indagine conoscitiva sui "[Big data](#)". L'Indagine, di cui l'Autorità ha pubblicato anche un [interim report](#) (2018), ha condotto alla definizione di linee guida e raccomandazioni per i futuri interventi di *policy* nei settori di riferimento.

Parallelamente, la **cooperazione con il mondo accademico e scientifico** costituisce un elemento strategico per l'attività di ricognizione e monitoraggio dell'Autorità. Le innovazioni tecnologiche e di mercato sottostanti all'affermazione delle piattaforme online sono aspetti pressoché costanti nelle analisi che l'Autorità svolge anche attraverso il sistema di convenzioni con università e istituzioni di ricerca, volto a favorire la creazione di poli di competenza altamente specializzati su specifiche materie di interesse per l'Autorità.

Nell'attuale fase evolutiva delle comunicazioni, accanto alle azioni conoscitive ed esplorative, l'Autorità ha inteso esercitare primariamente le proprie potestà di **monitoraggio** e **vigilanza** sui comparti interessati dall'attività delle piattaforme online.

L'intervento dell'Autorità si fonda su un impianto normativo, quello della legge istitutiva del 1997, che si è rivelato negli anni lungimirante grazie alla scelta di configurare un regolatore "convergente" per tutti i settori delle comunicazioni e dei mezzi di informazione. In virtù di questo dato di partenza, e di alcuni aggiustamenti intervenuti negli anni, l'Autorità dispone di poteri di azione nei settori in cui sono presenti le piattaforme online e nei quali è chiamata a preservare la concorrenza e il pluralismo. Più specificamente, oltre che sulla legge istitutiva, l'azione regolamentare dell'Autorità nell'ecosistema digitale e nel panorama dell'informazione online si incardina sulle previsioni del quadro legislativo vigente, che, come confermato in sede

giurisdizionale¹, conferisce all’Autorità uno specifico presidio normativo per interventi a tutela del pluralismo e della correttezza dell’informazione nei confronti delle piattaforme online. Tale presidio discende direttamente dall’articolo 43, comma 10 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (*Tusmar*), che, anche su impulso di quanto segnalato dall’Autorità con la [delibera n. 555/10/CONS](#), è stato riformato dalla legge n. 103 del 16 luglio 2012, ricomprendendo espressamente nel Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) i ricavi derivanti da *“pubblicità online e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione”*.

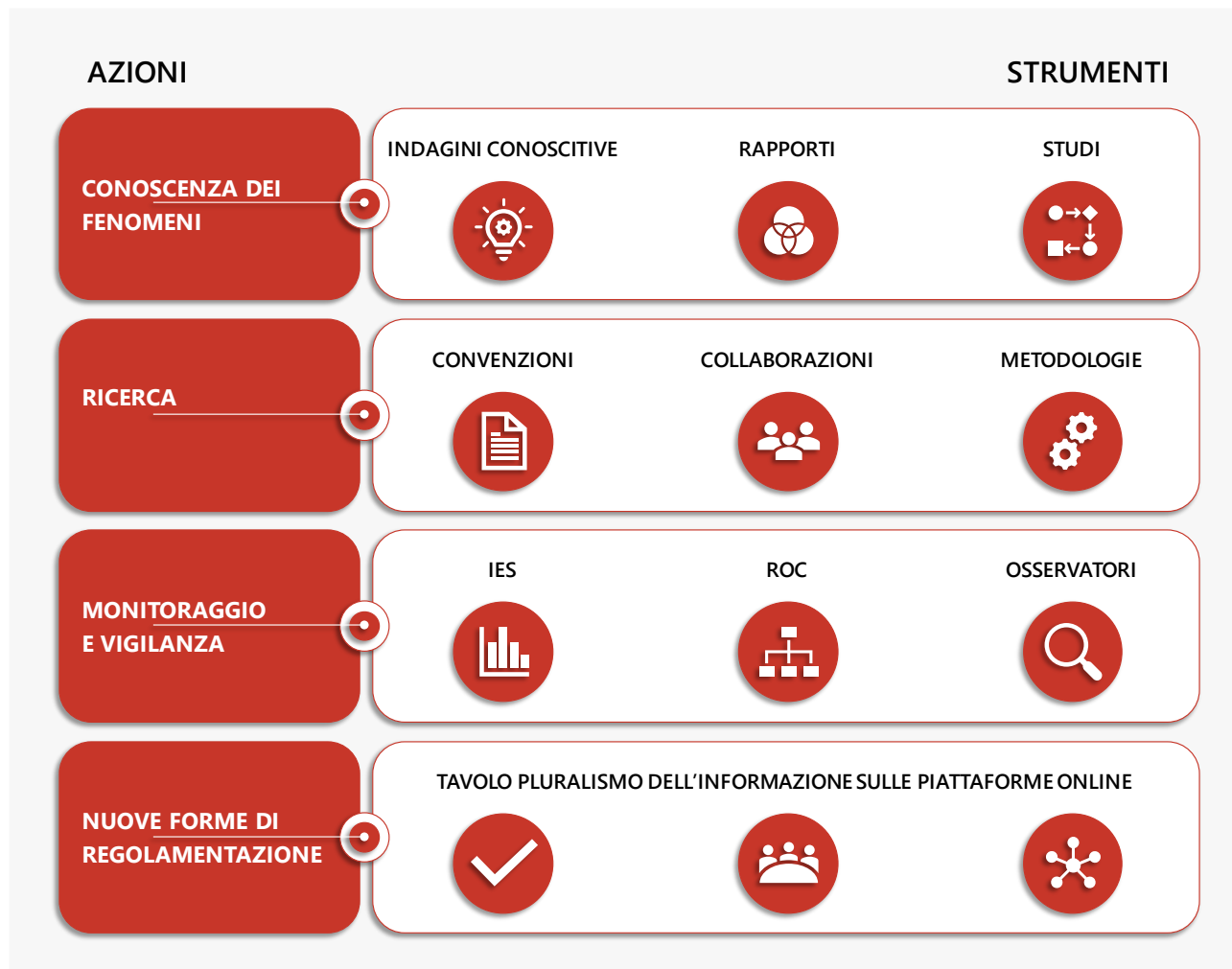
Di conseguenza, a partire dal 2013, l’Autorità svolge attività di vigilanza e monitoraggio nei settori in cui operano le piattaforme online, attraverso una serie di **strumenti**. Tra questi rientrano l’[Informativa economica di sistema](#) (IES) e il [ROC](#) (opportunamente adeguati a seguito della riforma normativa ed estesi in modo da includere le piattaforme online), volti a garantire la trasparenza degli assetti proprietari e la valorizzazione economica dei mercati per consentire l’applicazione delle norme sulla disciplina anti-concentrazione, la valorizzazione annuale del [Sistema integrato delle comunicazioni](#), l’individuazione dei mercati rilevanti ai fini della tutela del pluralismo e l’emergere di eventuali posizioni di forza delle piattaforme online sugli stessi. Più recentemente, inoltre, l’Autorità ha arricchito il proprio sistema di monitoraggio nei settori delle piattaforme online, con la costituzione di due nuovi Osservatori: l’[Osservatorio sulle piattaforme online](#) e l’[Osservatorio sulla disinformazione online](#).

Al contempo, sono state avviate iniziative volte a **promuovere l’autoregolamentazione delle piattaforme e individuare gli strumenti, le misure e le tecniche di intervento più idonee per il contrasto dei fenomeni di disinformazione online**. In tal senso, è stato istituito il [Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme online](#), nell’ambito del quale tra l’altro è stato redatto il primo Rapporto tecnico sulle *“strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake”* (2018).

Infine, in materia di comunicazione politica, sono state adottate **linee guida** atte a favorire la creazione di un dibattito libero e consapevole in rete, garantendo, anche nel contesto informativo contraddistinto dal ruolo delle piattaforme online, **parità di accesso e trattamento per tutti i soggetti politici e correttezza e imparzialità dell’informazione per gli utenti**.

¹ Cfr. sentenza del TAR del Lazio del 14 febbraio 2018, n. 1739.

Figura 1 - Strategia di Agcom nel sistema dell'informazione



PRINCIPALI EVIDENZE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

LE CRITICITÀ EMERSE

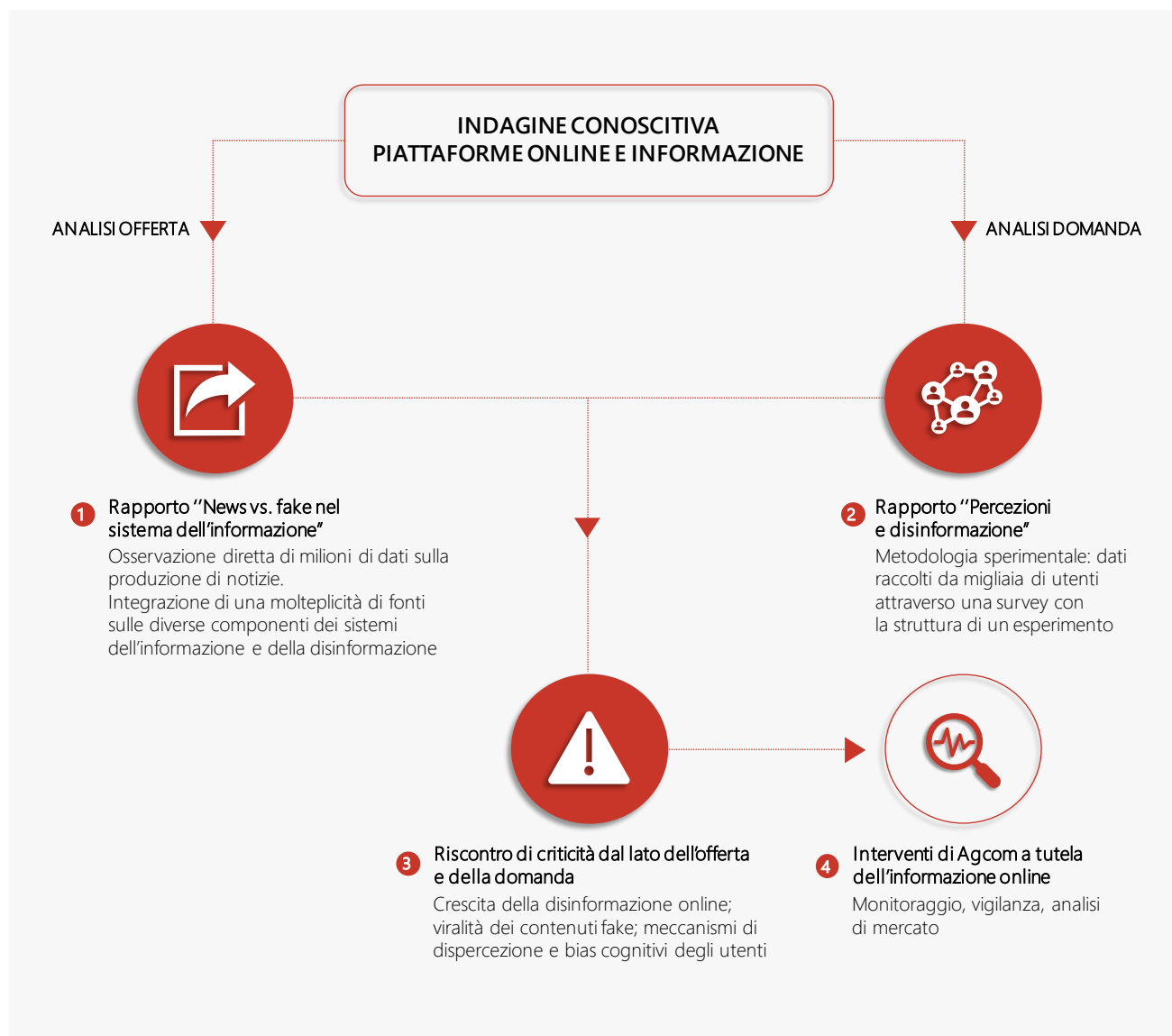
In considerazione delle già riscontrate relazioni di interdipendenza tra sistema informativo e sistema della disinformazione, l'Indagine conoscitiva si è soffermata sull'analisi approfondita di entrambe le componenti, con particolare riguardo al ruolo esercitato dai nuovi intermediari online, le piattaforme, anche in rapporto agli altri mezzi di comunicazione.

Più volte, infatti, l'Autorità ha osservato come, a livello nazionale e globale, fenomeni patologici di disinformazione, tendano ad annidarsi lì dove il sistema dell'informazione fallisce:

- la **difficoltà di monetizzazione** dei contenuti e la perdurante **riduzione degli investimenti** in informazione; la connessa **regressione nell'uso di meccanismi di verifica** nell'ambito della professione giornalistica; la **ristrettezza dei tempi dell'informazione online**, sia nella fase di produzione sia in quella di consumo (che rischia di tradursi in una minor attendibilità nella raccolta di informazioni, oltre che in un minor livello di attenzione dell'utente) sono atte a compromettere l'adeguatezza dell'offerta informativa sul piano dell'accuratezza, dell'approfondimento e della copertura delle notizie. È in questo contesto che i cittadini rischiano di affidarsi sempre più a fonti informative alternative e non qualificate, che sono spesso alla base di strategie di disinformazione

Partendo da queste premesse, la lunga e corposa attività di analisi condotta con la presente Indagine (cfr. **Figura 2**) conclude una prima fase conoscitiva sull'impatto prodotto dalle piattaforme online sia nell'offerta di notizie (reali e false) che nella domanda da parte dei cittadini di contenuti informativi.

Figura 2 - Struttura dell'Indagine conoscitiva



Nel dettaglio, il **primo Rapporto**, "[News vs. fake nel sistema dell'informazione](#)", redatto nel corso dell'Indagine e incentrato sull'esame dinamico dell'**offerta** mostra:

- un sistema nazionale che soffre la presenza di un **volume di contenuti fake** che sembra essersi assestato su un valore **sensibilmente più alto rispetto al passato**, raggiungendo il **livello massimo durante l'ultimo ciclo politico nazionale**, in corrispondenza delle elezioni politiche del 4 marzo 2018

In questo contesto, si riscontra che:

- le **fonti di disinformazione** (siti web, pagine e account social individuati come tali dai debunker) **assumono un ruolo che consiste prevalentemente nel conferire impulso ai contenuti *fake*** all'interno del sistema nazionale. La brevità del ciclo di vita delle singole notizie false diffuse tramite queste fonti e la concentrazione in pochi giorni della distribuzione dei relativi contenuti sono la spia stessa dell'intento di mettere in atto una strategia di disinformazione, prediligendo la trattazione di tante notizie diverse, evitando di approfondirne i contenuti
- **una volta innescata, la notizia falsa viene immessa e rilanciata nel sistema delle piattaforme online**, anche attraverso l'inconsapevole contributo degli utenti, che la condividono e commentano sui social network

La scelta delle tematiche trattate dalle fonti di disinformazione si rivela collimante con l'intento di attivare meccanismi di propagazione virale sulle piattaforme online:

- in Italia, la maggior parte della produzione di contenuti *fake* riguarda argomenti di politica e cronaca, e in buona misura notizie di carattere scientifico; tutte **tematiche che presentano un forte impatto emotivo e possono essere divisive**. Peraltro, la trattazione delle stesse è peculiare: i **temi sono affrontati in modo superficiale e impressionistico**, mirando a stimolare gli stati d'animo delle persone

La viralizzazione del contenuto *fake* è resa possibile dalle modalità di consumo informativo sulle piattaforme online:

- i modelli di fruizione e l'interazione degli utenti con le notizie sulle piattaforme online sono caratterizzati da tendenza alla **polarizzazione, esposizione selettiva, omofilia**, e insorgenza di ***echo chamber***. Gli utenti tendono a selezionare le informazioni coerenti con le proprie credenze, formando gruppi polarizzati di persone con idee simili su narrazioni condivise, in cui le informazioni discordanti vengono ignorate

Quanto emerge suggerisce come il processo che guida i meccanismi di acquisizione ed elaborazione delle informazioni sia dettato da **fenomeni cognitivi** ma anche da **pratiche culturali e sociali**

Proprio in ragione di tali evidenze, con il **secondo Rapporto** dell'Indagine, "**Percezioni e disinformazione. Molto "razionali" o troppo "pigri"?**", è stato compiuto un approfondimento dal lato della **domanda**, su come gli utenti reagiscono rispetto a notizie di qualità differenti e ne valutano l'affidabilità, sui meccanismi cognitivi che influenzano i processi decisionali sottostanti al consumo di informazione, e su come in questi processi si inseriscono le percezioni dei fenomeni e altri elementi caratterizzanti l'individuo e il contesto che lo circonda.

L'analisi dei dati raccolti attraverso una survey-esperimento evidenzia che:

- l'abilità degli individui nel riconoscere le notizie vere e false, e quindi gli errori di valutazione cui vanno incontro, rappresentano l'esito di un processo decisionale che, più o meno consapevolmente, gli individui elaborano quando sono esposti alle notizie. Tale **processo decisionale risulta condizionato dal set informativo disponibile e dalla capacità individuale di elaborare le informazioni e trasformarle in conoscenza**. A loro volta, questi due elementi sono caratterizzati da una molteplicità di fattori, quali **il contesto di fruizione** delle notizie, il **contesto socioeconomico** di cui gli individui fanno parte, le stesse **caratteristiche individuali**, che comprendono anche le (dis)percezioni
- in generale, gli errori decisionali sono sensibilmente più probabili negli individui con **dispercezione più elevata**: ciò accade soprattutto quando si incorre nell'errore di considerare vera una notizia falsa

L'effetto significativo delle dispercezioni sulla capacità di riconoscere i contenuti di disinformazione indica che dinanzi a tali contenuti si attiva una **componente cognitiva**: le dispercezioni sono frutto dei processi mentali in cui trovano posto sia il ragionamento (la componente razionale), sia l'intuizione e l'emotività (compresi i *bias* cognitivi che ne scaturiscono).

Nello specifico, emerge che:

- un'**istruzione** superiore ha un effetto positivo in termini di miglioramento della capacità di inquadrare correttamente i fenomeni socioeconomici. D'altra parte, la **condizione socioeconomica** è in grado di influenzare la percezione della realtà, alterandola e in alcuni casi (ad esempio in presenza di individui disoccupati) rendendola assai più pessimistica
- accanto alle caratteristiche individuali, sulle dispercezioni agisce altresì il contesto in cui l'individuo è inserito, ossia l'**ambito geografico** di riferimento
- nell'ambito del **sistema informativo**, inoltre, elementi quali il tecnicismo della notizia, l'appartenenza degli argomenti a temi di interesse dell'individuo e le modalità di esposizione alle notizie influenzano in modo rilevante la probabilità di errore nel giudizio di affidabilità sull'informazione

La **qualità dell'informazione** appare cruciale sia nel determinare il contesto informativo dal quale le persone attingono informazioni, sia nell'influenzare le stesse capacità cognitive degli individui di elaborare le informazioni e trasformarle in conoscenza

LINEE DI INTERVENTO DI AGCOM

LE PROSSIME AZIONI A TUTELA DELL'INFORMAZIONE ONLINE

Alla luce dei poteri di cui dispone, del percorso intrapreso nei settori in cui operano le piattaforme online, con particolare riguardo al sistema dell'informazione, e delle criticità riscontrate all'esito di questa Indagine conoscitiva, si ritiene che le prossime azioni dell'Autorità debbano ricondursi a una strategia che segue quattro principali linee di intervento (cfr. **Figura 3**):

1

Implementare un sistema di monitoraggio continuativo della qualità dell'informazione online e analisi dell'impatto dell'intermediazione algoritmica

Tale sistema, pienamente in linea con gli orientamenti di policy prospettati negli [atti conclusivi](#) dell'Indagine conoscitiva con l'Autorità antitrust e il Garante privacy in materia di Big data, avrà come punto di partenza le metodologie sperimentate e le esperienze maturate nel corso della presente Indagine. Il monitoraggio sarà reso effettivo mediante un insieme di attività, fondate prevalentemente su un approccio multidisciplinare e *data-driven*, l'impiego sistematico di diversi strumenti *hardware* e *software* avanzati per la raccolta e analisi dei dati, nonché il ricorso, anche attraverso cooperazioni esterne, a figure professionali altamente specializzate. Le attività programmate saranno volte alla rilevazione e contrasto dei fenomeni patologici di disinformazione online e consisteranno in:

- report periodici sugli strumenti impiegati e le procedure attuate dalle piattaforme online per contrastare la diffusione di contenuti e strategie di disinformazione. Al fine di acquisire i dati necessari alla realizzazione della reportistica e valutare la necessità di avviare eventuali attività pre-istruttorie sul rispetto dei principi posti a garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione, saranno inviate con cadenza periodica specifiche richieste di informazioni alle piattaforme, analogamente a quanto avviene già per il monitoraggio degli altri settori sottoposti alla regolamentazione dell'Autorità
- osservazione costante dei meccanismi di accesso dei soggetti politici agli strumenti e ai servizi messi a disposizione dalle piattaforme in periodo elettorale e non e alla trasparenza della pubblicità politica

- prosecuzione, con l'edizione di numeri periodici, dell'[Osservatorio sulla disinformazione online](#), avviato in forma sperimentale in concomitanza del periodo elettorale relativo alle elezioni europee del 2019. L'Osservatorio si fonda sull'analisi statica e dinamica della produzione di disinformazione online, con l'intento di fornire indicazioni sull'insorgenza e diffusione di contenuti *fake* rispetto a specifici argomenti, dunque sulle principali tematiche oggetto di disinformazione
- progetti di ricerca in collaborazione con università e istituti nazionali e internazionali per la definizione di metodologie di classificazione, rilevazione tempestiva e previsione di strategie di disinformazione online rispetto a specifici argomenti di interesse per la comunità globale, basate anche su tecniche evolute di analisi dei vari formati del contenuto delle notizie (testo, immagini, video, audio)
- acquisizione di informazioni sulle modalità di funzionamento delle iniziative di *fact-checking* supportate dalle piattaforme (anche attraverso altri soggetti) e il relativo impatto sulle modalità di consumo dei contenuti di disinformazione
- partecipazione a progetti e iniziative atti a promuovere il giornalismo di qualità e la qualità dell'informazione percepita dagli utenti, valutando sia soluzioni *ex ante* (come quelle proposte nell'ambito del *Journalism Trust Initiative (JTI)* inerenti alla definizione di standard in materia di trasparenza, etica, responsabilità e professionalità), sia soluzioni complementari *ex post* di *fact-checking* (come la creazione di una piattaforma comune di *fact-checking* sviluppata congiuntamente da società specializzate ed editori, sul modello dell'esperimento francese *Crosscheck*)
- potenziamento dei sistemi di analisi sul consumo di informazione e disinformazione, attraverso la sperimentazione di metodologie innovative di analisi della domanda. In questa categoria di attività rientra il progetto di ricerca, denominato [Cartesio](#), appena avviato dall'Autorità in collaborazione con il Dipartimento di Fisica dell'Università La Sapienza e il Centro di ricerca SONY Computer Science Labs di Parigi, partner tecnologico dell'iniziativa. Il progetto si propone di studiare le reazioni degli utenti alla disinformazione, il modo in cui gli stessi esplorano lo spazio delle notizie e percepiscono la qualità dell'informazione.

2

Nella prospettiva di tutelare il pluralismo dell'informazione in rete, vigilare costantemente sul contesto in cui operano le piattaforme online, nell'ambito del Sistema integrato delle comunicazioni (in particolare, nel comparto della raccolta pubblicitaria, fonte primaria di sostentamento dell'informazione online)

Al riguardo, sotto il profilo regolamentare, è in corso il procedimento, avviato con la [delibera n. 356/19/CONS](#), volto all'individuazione dei mercati rilevanti nonché all'accertamento di posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo nel settore della pubblicità online, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Inoltre, nell'ottica di monitorare i flussi economici pubblicitari che finanziano l'informazione online e che generano ricavi inclusi nel Sistema integrato delle comunicazioni, saranno costantemente aggiornati e adeguati gli strumenti di cui l'Autorità dispone per espletare le proprie funzioni di monitoraggio e vigilanza. In tal senso, ad esempio, anche in ragione dell'evoluzione tecnologica del settore, viene annualmente revisionata ed eventualmente adeguata l'Informativa economica di sistema, che attualmente comprende una specifica sezione dedicata all'intera filiera pubblicitaria online.

3

Monitorare e verificare l'evoluzione degli scenari competitivi nei settori di attività delle piattaforme online, con specifico riferimento agli effetti prodotti dal loro ingresso sulla definizione e struttura dei mercati, alle eventuali posizioni di forza assunte, agli aspetti di economia dei dati e tutela dei cittadini

In sostanza, le strategie delle piattaforme online producono effetti sulla natura stessa dei mercati delle comunicazioni e dell'informazione, e sui relativi assetti. Peraltro, la prossima prevedibile evoluzione tecnologica, con la diffusione di sistemi di intelligenza artificiale e blockchain, appare suscettibile di amplificare le tendenze in atto.

In questo ambito, l'Autorità proseguirà l'attività di monitoraggio con la redazione dei numeri annuali dell'[Osservatorio sulle piattaforme online](#), di cui ha pubblicato la prima edizione alla fine del 2019.

4

Sviluppare l'attività di monitoraggio dei sistemi di misurazione degli indici di ascolto online (web analytics) presenti sul mercato, in ragione delle implicazioni che gli stessi comportano per il settore della raccolta pubblicitaria su internet

A tal fine, sarà adottata ogni più utile iniziativa volta a garantire la trasparenza e la certezza delle rilevazioni prodotte, anche a partire da quanto emerso all'esito dell'Indagine conoscitiva dell'Autorità sui [sistemi di rilevazione degli indici di ascolto sui mezzi di comunicazione di massa](#).

Figura 3 - Linee di intervento di Agcom nel sistema dell'informazione online

