



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA**

## **Commissione intelligenza artificiale per l'informazione**

### **Relazione sull'attività svolta**

#### *Executive summary*

La tecnologia non è mai neutrale, ma sempre legata al contesto e alle finalità di utilizzo. Nel settore dei *media* è centrale il suo impiego responsabile ed etico.

Nel mondo dell'informazione l'intenzione, lo sviluppo e l'utilizzo dell'innovazione condizionano la natura e la ricezione del messaggio, la percezione del cittadino e il processo di formazione della coscienza collettiva.

L'intelligenza artificiale (IA), nel contesto della rivoluzione digitale, rappresenta una trasformazione radicale e difficilmente ponderabile dei processi produttivi e di conseguenza del mondo del lavoro.

La progressiva sostituzione della creatività umana, che si profila all'orizzonte, e le conseguenti ricadute sui livelli occupazionali, vanno guidate mantenendo un approccio antropocentrico.

Governare questa metamorfosi è necessario a tutelare e difendere gli orizzonti culturali, professionali e occupazionali nazionali e del mondo editoriale e informativo, contribuendo a valorizzare i modelli di intelligenza artificiale in chiave positiva e di opportunità.

La sfida è questa. Si può vincere con alcune fondamentali iniziative, utilizzando e aggiornando norme e tutele esistenti e collaborando all'elaborazione di nuovi strumenti ispirati da una visione incentrata sull'uomo.

In particolare, la Commissione – che da novembre 2023 a gennaio 2024 ha auditato Fieg, Fnsi, Odg, Google, Meta Platforms, il Dott. Fontanarosa, Microsoft Corporation e si è avvalsa dei contributi dell'Osservatorio Blockchain & Web3 del Politecnico di Milano – ha individuato i seguenti ambiti di impatto strategico:

- tutela e valorizzazione del diritto d'autore;
- obbligo di registro sui contenuti informativi protetti dal diritto d'autore;
- trasparenza, riconoscibilità e tracciabilità dei contenuti prodotti dall'IA generativa tramite certificazione standardizzata;
- difesa profili occupazionali e della professione giornalistica;
- contrasto alla disinformazione;
- vigilanza sulle dinamiche concorrenziali, con riferimento all'impatto sui ricavi pubblicitari;
- individuazione di una *governance* sull'AI.

In quanto sfide non rinviabili, la Commissione ha individuato alcune prime, ma urgenti linee di azione volte ad affrontare questioni chiave, tra le quali la tutela del diritto d'autore e il contrasto alla disinformazione.

Principali linee di intervento:

- l'introduzione dell'obbligo per gli sviluppatori dei sistemi di IA, e per i diversi soggetti della catena del valore, di tenere un registro aggiornato recante i contenuti informativi coperti dal diritto d'autore utilizzati per l'*input* e dunque per il *training* dell'algoritmo. Obbligo che dovrà tenere conto delle capacità tecnologiche esistenti e di una finestra temporale sostenibile sulla grana dell'aggiornamento, anche in relazione alla presenza di nuovi accordi di licenza ovvero di richieste di esclusione di dati dal *training*;
- la promozione della tracciabilità mediante la marcatura temporale dei contenuti editoriali con tre obiettivi: presidiare l'autenticità e la provenienza dei contenuti da fonti editoriali; garantire la paternità delle opere e la titolarità dei diritti; consentire l'attribuzione della responsabilità dei contenuti per contrastare la disinformazione.
- il monitoraggio degli sviluppi in materia di equo compenso e delle forme di monetizzazione dei contenuti;
- la richiesta alle piattaforme, in considerazione delle scadenze elettorali, di varare *policy* di tutela efficaci volte a scongiurare manipolazione di testi, audio e video ai fini di condizionare la formazione dell'opinione pubblica.

La Commissione ha altresì appuntato le proprie riflessioni sui profili istituzionali e di *governance* connessi all'IA, anche alla luce dell'*AI Act* e delle più recenti iniziative della Commissione europea,

giungendo a formulare una proposta per l'individuazione di un'Autorità nazionale o un'Agenzia per l'intelligenza artificiale, nella convinzione che gli interventi fin qui illustrati e gli altri che pure si renderanno necessari non potranno realizzarsi senza l'intervento di un'Autorità o un'Agenzia che funga da centro strategico e punto di riferimento per lo sviluppo e la regolazione dell'IA nel Paese.

Questo executive summary, come tutto il documento che segue è stato sottoposto a marcatura temporale dall'Osservatorio Blockchain & Web3 del Politecnico di Milano.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il processo consiste nel generare una marca temporale per il presente documento nella sua interezza, attestandone così la data di pubblicazione. Dando la possibilità di tracciare con precisione tutte le versioni successive del documento, assicurando una gestione trasparente e verificabile delle sue revisioni. La certificazione dell'integrità e dell'autenticità dell'autore del documento avviene attraverso l'impiego di una firma digitale generata mediante Carta d'Identità Elettronica (CIE). Questo processo garantisce che il documento sia effettivamente stato prodotto dall'ente o dall'individuo dichiarato.

## *1. Premessa*

Nel corso dei suoi primi mesi di attività, la Commissione intelligenza artificiale per l'informazione (nel prosieguo, per brevità, anche "Commissione") istituita presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria si è dedicata all'audizione di alcuni portatori d'interesse del settore editoriale, individuati tra le differenti tipologie di attori del mercato, ognuno portatore di una diversa prospettiva con riferimento alla materia oggetto di indagine, l'impatto dell'intelligenza artificiale (IA) nel campo dell'editoria e dell'informazione.

Più specificamente, nel corso del novembre e del dicembre 2023 e nel gennaio 2024, la Commissione ha audito, nell'ordine, la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), la Federazione Nazionale della Stampa Italiana (FNSI), l'Ordine dei giornalisti, Google e Meta Platforms, il Dott. Fontanarosa, giornalista, ed infine Microsoft Corporation.

La presente relazione si sofferma sulle principali opportunità e sfide poste dall'IA nel campo dell'editoria e dell'informazione, sintetizzando le principali questioni emerse nell'ambito delle audizioni dei portatori d'interesse e le prime riflessioni maturate dalla Commissione, nonché le più importanti linee di intervento finora individuate.

## *2. Opportunità e sfide*

L'intelligenza artificiale è una tecnologia e come tale è in grado di offrire opportunità significative agli editori e al settore dell'informazione<sup>2</sup>. Con le inevitabili semplificazioni, queste paiono snodarsi in tre principali direzioni.

In primo luogo, l'IA può consentire agli editori di adattare automaticamente i propri contenuti ai formati richiesti da specifiche piattaforme o servizi, favorendo così l'accesso all'informazione. L'IA può essere utilizzata anche per personalizzare i contenuti editoriali in base alle preferenze e alle necessità dei singoli utenti. È quanto accade già oggi, quando i servizi di notizie *online* utilizzano tecnologie di IA per suggerire contenuti di potenziale interesse agli utenti, anche in base alle loro interazioni. Si può così determinare un aumento della soddisfazione, della fidelizzazione e del coinvolgimento dei fruitori dell'informazione. D'altra parte, come pure si dirà nel prosieguo<sup>3</sup>, non si possono, però, dimenticare i rischi di questo processo di personalizzazione, che può determinare una maggiore polarizzazione dell'opinione pubblica ed il rafforzamento del fenomeno

---

<sup>2</sup> È quanto rilevato anche da FIEG, in occasione dell'audizione del 7 novembre 2023.

<sup>3</sup> Si rimanda, in particolare, al paragrafo 1.5. dell'appendice alla presente relazione, dedicato al tema della disinformazione, oggetto anche delle riflessioni della Commissione, poi riportate al paragrafo 2.2. dell'appendice.

della *echo chamber*. Non si può altresì dimenticare che tale processo poggia su attività di profilazione, le quali devono essere condotte nel rispetto dei diritti fondamentali e del diritto alla protezione dei dati personali.

In secondo luogo, l'IA può dare rinnovato impulso alla elaborazione di contenuti con nuove modalità. Ciò può includere non solo la combinazione, la rielaborazione e l'integrazione di contenuti, ma anche l'innesto di nuovi formati multimediali, che amplino il pubblico di riferimento e rafforzino l'efficacia della comunicazione.

Ancora, l'IA può incidere positivamente sulla produttività dei professionisti dell'informazione. Devolvendo ad essa le attività seriali e ripetitive, si consente la rimodulazione del tempo dei professionisti dell'informazione, che si possono concentrare su attività di indagine e, in generale, a maggior valore aggiunto. Gli algoritmi di IA possono analizzare rapidamente enormi quantità di dati per identificare *trend*, fonti affidabili e argomenti di interesse. In alcuni casi, l'IA può essere utilizzata per generare automaticamente o semi-automaticamente articoli basati su dati o rapporti reperiti in rete. Ancora una volta, è quanto accade già oggi, in alcuni casi, per le cronache sportive, per le previsioni del tempo o per gli andamenti di borsa.

Per cogliere le opportunità offerte dall'IA nel mondo dei *media*, occorre affrontare le relative sfide strategiche, che fin da oggi si articolano in termini di<sup>4</sup>:

- tutela del diritto d'autore;
- profili occupazionali e profili relativi agli incentivi economici all'editoria;
- dinamiche concorrenziali, con particolare riferimento all'impatto sui ricavi pubblicitari;
- evoluzione della professione giornalistica;
- disinformazione;
- trasparenza, riconoscibilità e tracciabilità dei contenuti prodotti dall'IA generativa.

Naturalmente, l'adozione diffusa delle tecnologie di IA nei *media* comporta altresì il riverberarsi in tale contesto dei rischi posti, di per sé, dall'IA, tra cui, segnatamente, quelli discriminatori, determinati dal possibile rafforzamento e dall'impatto dei *bias* inferiti dai dati di *training*, nonché quelli connessi alla protezione dei diritti fondamentali, tra cui, in particolare, come già si è in parte anticipato, il diritto alla protezione dei dati personali.

Come in altri settori, dunque, anche nel settore dei *media* acquista importanza centrale l'impegno ad un impiego responsabile ed etico della tecnologia.

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento, si rimanda al paragrafo 1. dell'appendice alla presente relazione. Si rimanda altresì al paragrafo 2. dell'appendice per un quadro ricostruttivo in materia di tutela del diritto d'autore e disinformazione.

In questo quadro, occorre considerare che molte organizzazioni giornalistiche hanno già stabilito linee guida specifiche per disciplinare le modalità di utilizzo dell'intelligenza artificiale. Editori in Belgio, Brasile, Canada, Finlandia, Germania, India, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti hanno provato a regolare l'impiego dell'IA nella raccolta, nella selezione e nella produzione delle notizie, con un'attenzione particolare ai meccanismi di trasparenza, etica e supervisione umana<sup>5</sup>.

Allo stesso tempo, si deve tenere presente l'elevato grado di frammentazione del mercato dell'informazione<sup>6</sup>, che coinvolge agenzie, società di consulenza, centri *media*, liberi professionisti ed esperti di relazioni pubbliche, soggetti che sarebbe auspicabile adottassero linee guida di simile concezione.

### 3. Le principali linee di intervento

I lavori della Commissione hanno determinato l'individuazione delle seguenti linee di intervento<sup>7</sup>:

---

<sup>5</sup> È utile richiamare la ricerca pubblicata da SocArXiv, il *server* cartaceo *online* per le scienze sociali che nel settembre 2023, ha diffuso un'indagine relativa alle politiche sull'intelligenza artificiale adottate nelle organizzazioni giornalistiche. A partire dal 2023, diverse *media company* e redazioni globali, tra cui USA Today, The Atlantic e Financial Times, hanno sviluppato documenti e prescrizioni formali di *compliance* interna. La ricerca ha esaminato le politiche di 52 organizzazioni giornalistiche in tutto il mondo ed ha evidenziato che le testate private sembrano avere politiche più dettagliate rispetto a quelle finanziate pubblicamente.

Secondo questo studio, più del 71% delle *policy* si ispira a valori giornalistici quali servizio pubblico, obiettività, autonomia, immediatezza ed etica. Circa il 70% delle *policy* insiste sulle attività di redazione, mentre il restante 30% si applica all'intera organizzazione, compreso il lato commerciale. Inoltre, circa il 69% delle *policy* menziona le potenziali insidie dell'IA, tra cui le c.d. "allucinazioni", ossia i casi in cui l'IA genera fatti non veritieri circa il 54% delle *policy* avverte i giornalisti di proteggere le fonti quando utilizzano l'IA e circa il 44% consente ai giornalisti di utilizzare l'IA per raccogliere informazioni e sviluppare idee, mentre il 42% consente l'uso per le attività di *editing* dei contenuti. Solo l'8% specifica e disciplina meccanismi di responsabilità, mentre circa il 63% contempla meccanismi di futura revisione delle linee guida. Tuttavia, si nota anche una varietà di approcci, e molte redazioni hanno una visione non rigida dell'uso dell'IA, adottando più semplicemente cautela e un approccio pragmatico.

<sup>6</sup> Secondo i più recenti dati UNA, in Italia operano poco meno di 10mila imprese di comunicazione, con un fatturato 2022 (ultimo rilievo disponibile) di 22 miliardi di euro.

<sup>7</sup> Nell'ambito della riflessione della Commissione, ha costituito un utile termine di confronto il lavoro della *Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques*, che ha recentemente elaborato alcune proposte riguardo l'utilizzo dell'IA nell'ambito dell'editoria, individuando, in particolare, cinque punti di attenzione: 1) *obbligo generale di trasparenza nell'uso delle opere da parte dell'intelligenza artificiale. I servizi che si basano sull'IA non possono essere addestrati, come è avvenuto finora, utilizzando opere cinematografiche e audiovisive senza che gli autori ne siano informati e abbiano espresso il loro consenso allo specifico utilizzo;* 2) *identificazione delle opere assistite o create dall'intelligenza artificiale. È necessario che le piattaforme di IA creino a propria cura e spese gli strumenti utili per l'immediata identificazione dei brani e/o delle intere opere realizzate dall'intelligenza artificiale;* 3) *riconoscimento di un metodo rapido ed efficace per comunicare il rifiuto di adesione degli autori, il cosiddetto Opt-Out. Tutti i motori di intelligenza artificiale devono offrire ai titolari dei diritti d'autore l'effettiva possibilità di vietare l'accesso alle loro opere attraverso procedure semplici e immediate;* 4) *garantire il rispetto dei diritti morali ed economici degli autori. Con l'obiettivo di tutelare i diritti degli autori, va prevista una nuova versione di contratto tipo di cessione tra autori e produttori per lo sfruttamento sui broadcaster e piattaforme. In particolare, va predisposta una clausola che consentirà all'autore di opporsi allo sfruttamento della sua opera da parte dell'intelligenza artificiale;* 5) *necessità di regolamentare l'uso delle opere da parte delle IA. L'Unione Europea ha messo a punto un modello di tutela dei dati personali con un sistema di vigilanza e di controllo del loro uso che prevede sanzioni nei confronti dei fornitori*

- misure a tutela del diritto d'autore:
  - introdurre l'obbligo per gli sviluppatori e per i diversi soggetti della catena del valore<sup>8</sup> di tenere un registro aggiornato recante i contenuti informativi coperti dal diritto d'autore utilizzati per l'*input* e dunque per l'addestramento dell'algoritmo.  
L'obbligo dovrà tenere conto delle capacità tecnologiche esistenti e constare della definizione di una finestra temporale sostenibile sulla grana dell'aggiornamento, anche in relazione alla presenza di nuovi accordi di licenza (*opt-in*, es: Springer) ovvero di richieste di esclusione di dati dal *training* (*opt-out*, es: Washington Post);
  - promuovere l'identificazione delle fonti utilizzate nell'offerta di contenuti, materiali, immagini, opere sotto forma di *output* del sistema di intelligenza artificiale, anche generativa. Anche in questo caso, si dovranno considerare le capacità tecnologiche esistenti<sup>9</sup>;
  - favorire la formulazione di schemi contrattuali di licenza e promuovere schemi di licenza collettiva;
  - favorire la formulazione di una dicitura specifica atta ad escludere l'utilizzabilità dei contenuti protetti ai fini di addestramento dell'algoritmo;
- promuovere la tracciabilità mediante la marcatura dei contenuti editoriali;
- monitorare gli sviluppi in materia di equo compenso;
- assumere il “valore uomo” quale parametro guida.

Infine, la Commissione ha appuntato le proprie riflessioni sui profili istituzionali e di *governance* connessi all'IA, giungendo a formulare una proposta per l'individuazione di un'Autorità nazionale o un'Agenzia per l'intelligenza artificiale e di alcune possibili linee di azione nell'ambito della promozione di *best practice*, codici di condotta volontaria e attività di sensibilizzazione e formazione.

Nel delineare tali linee di intervento, la Commissione ha tenuto in considerazione le misure che prossimamente innoveranno il quadro normativo di riferimento in materia di IA, che, come è noto, vedrà l'intervento del Regolamento “che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale”,

---

*fraudolenti. Lo stesso approccio dovrebbe essere applicato alle imprese che forniscono servizi di intelligenza artificiale.*

<sup>8</sup> Si precisa sin da ora che al momento sembra opportuno includere tra questi soggetti anche l'eventuale figura del *deployer*, così come configurata nel Regolamento europeo in materia di intelligenza artificiale, l'*AI Act*, da valutare anche alla luce di discorsi di competitività internazionale. Per la definizione di “*deployer*” offerta dal Regolamento europeo, si rimanda alla successiva nota n. 11.

<sup>9</sup> Fatta salva la difficoltà dei modelli generativi nell'identificazione delle singole fonti utilizzate per generare l'*output*, tecniche come la *Retrieval-augmented generation* (RAG) presentano un iniziale supporto a misure come quella considerata. Sul punto, si rimanda al paragrafo 3.1. della presente relazione.

l'*AI Act*, oggetto dell'accordo politico raggiunto dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel dicembre 2023 e recentemente approvato all'unanimità dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'UE (COREPER)<sup>10</sup>, nonché le più recenti iniziative della Commissione europea, che, come si dirà nel prosieguo, ha già avviato l'introduzione dell'impianto di *governance* previsto dal Regolamento.

### 3.1. Le misure a tutela del diritto d'autore

L'esperienza statunitense sulla tutela del diritto d'autore rispetto agli strumenti di intelligenza artificiale e, in particolare, la causa del New York Times nei confronti di ChatGpt confermano che alcune soluzioni alle sfide poste dalle nuove tecnologie sono offerte da strumenti giuridici già consolidati. Ma esse non bastano. Occorre individuare quali diritti tutelare e con quali strumenti.

Tra gli strumenti già affermatasi nel mercato rilevano, in particolare, la licenza e la rimodulazione delle condizioni generali di fornitura dei contenuti editoriali digitali mediante l'introduzione di specifiche clausole atte ad escludere l'utilizzabilità dei contenuti oggetto di fornitura o di consultazione nell'ambito di sistemi di IA.

Il comparto editoriale potrebbe giovare della elaborazione di schemi contrattuali di licenza, che possano fungere da utile strumentario nella regolazione dei rapporti tra gli editori e gli sviluppatori, nonché della promozione di schemi di licenza collettiva.

Per garantire l'effettività degli strumenti di tutela, è necessario che la questione della protezione dei diritti autoriali sia affrontata non solo rispetto alle opere prodotte dall'IA generativa – definendo come e in quale misura possano a loro volta essere protette da diritto d'autore – ma anche, e con maggiore urgenza, rispetto alle opere afferenti ai contenuti utilizzati per addestrare gli algoritmi.

Margini di intervento significativi sembrano attestarsi proprio sul punto dell'effettività della tutela, ostacolata principalmente dall'asimmetria tecnologica e informativa tra le parti.

In questo ambito, occorre in primo luogo prendere in considerazione quanto previsto nell'*AI Act*.

---

<sup>10</sup> Si precisa che laddove si citi il testo dell'*AI Act*, il riferimento deve intendersi al testo reso noto nell'ambito della nota del Consiglio "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts - Analysis of the final compromise text with a view to agreement" del 26 gennaio 2024.



Occorre considerare, in particolare, che il Regolamento introdurrà l'obbligo per gli sviluppatori di modelli di AI di grandi dimensioni di rendere disponibile una sintesi dei contenuti informativi coperti dal diritto d'autore utilizzati per addestrare i modelli<sup>11</sup>.

È evidente l'interesse da tutelare: la facoltà degli editori di esercitare un controllo effettivo sui propri contenuti, garantendo i livelli occupazionali dei giornalisti, che tali contenuti producono, e potendo in effetti verificare se questi siano stati illecitamente impiegati.

Per questo, si ritiene assolutamente opportuna l'introduzione a livello nazionale, per via legislativa, dell'obbligo per gli sviluppatori e per i diversi soggetti della catena del valore<sup>12</sup> di tenere un registro aggiornato recante i contenuti informativi coperti dal diritto d'autore utilizzati per l'*input* e dunque per il *training* dell'algoritmo.

Come anticipato, occorrerà tenere conto delle capacità tecnologiche esistenti e definire una finestra temporale sostenibile sulla grana dell'aggiornamento, anche in relazione alla presenza di nuovi accordi di licenza (*opt-in*, es: Springer) ovvero di richieste di esclusione di dati dal *training* (*opt-out*, es: Washington Post).

Torna utile ricordare altresì quanto previsto all'art. 4 della Direttiva *copyright*<sup>13</sup>, in cui, al 3° comma, si afferma la necessità che la riserva dell'utilizzo dei materiali protetti da parte dei titolari dei diritti avvenga "in modo appropriato, ad esempio attraverso strumenti che consentano lettura automatizzata in caso di contenuti resi pubblicamente disponibili online".

La previsione fa luce sull'esigenza di sviluppare buone pratiche nel comparto editoriale affinché si possa ricorrere ad una formula idonea ad escludere l'utilizzabilità in forza dell'eccezione *text and*

---

<sup>11</sup> Più precisamente, il Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, prevedrà che i *provider* di *general purpose AI model* redigano e rendano pubblica "a sufficiently detailed summary about the content used for training of the general-purpose AI model, according to a template provided by the AI Office". Così l'art. 52c, 1° comma, lett. d). Tale obbligo si applicherà anche ai *provider* dei *general purpose AI model* che abbiano reso i medesimi "accessible to the public under a free and open licence", che beneficiano di un'eccezione rispetto agli ulteriori obblighi ai quali sarebbero soggetti. È utile richiamare quanto specifica il considerando 60k): "In order to increase transparency on the data that is used in the pre-training and training of general purpose AI models, including text and data protected by copyright law, it is adequate that providers of such models draw up and make publicly available a sufficiently detailed summary of the content used for training the general purpose model. While taking into due account the need to protect trade secrets and confidential business information, this summary should be generally comprehensive in its scope instead of technically detailed to facilitate parties with legitimate interests, including copyright holders, to exercise and enforce their rights under Union law, for example by listing the main data collections or sets that went into training the model, such as large private or public databases or data archives, and by providing a narrative explanation about other data sources used. It is appropriate for the AI Office to provide a template for the summary, which should be simple, effective, and allow the provider to provide the required summary in narrative form".

<sup>12</sup> Come anticipato, al momento appare opportuno includere anche l'eventuale figura del *deployer*, che nell'*AI Act* come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, include "any natural or legal person, public authority, agency or other body using an AI system under its authority except where the AI system is used in the course of a personal non-professional activity".

<sup>13</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

*data mining*<sup>14</sup>. Con particolare riferimento a questo profilo, occorre semplificare il più possibile le procedure di espressione del consenso/divieto all'utilizzo dei propri contenuti anche a fini di addestramento, ad es. prevedendo una specifica dicitura – sulla falsariga della clausola di “riproduzione riservata” – che consenta ai titolari dei diritti di manifestare, in maniera univoca e nei confronti di tutti gli operatori del mercato, i limiti di utilizzo delle loro opere.

La possibilità di una effettiva valorizzazione – anche in ambito IA – dei contenuti protetti presuppone l'effettività degli strumenti di tutela e, quindi, in concreto, un rafforzamento e una semplificazione delle modalità di esercizio, da parte dei titolari, del diritto di vietare o limitare l'utilizzo dei propri contenuti.

Le misure descritte non intendono favorire un *opt-out* di massa, che produrrebbe conseguenze significative sulla bontà dei modelli di intelligenza artificiale<sup>15</sup>, bensì favorire la tutela delle scelte del titolare dei diritti, agevolando la potenziale apertura di un mercato basato sull'uso in licenza delle opere protette, con vantaggi mutui per tutte le parti coinvolte.

Anche in questo caso, occorre prendere in considerazione quanto previsto nell'*AI Act*. Infatti, nel Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, i *provider* di *general purpose AI model* saranno chiamati ad implementare “a policy to respect Union copyright law in particular to identify and respect, including through state of the art technologies, the reservations of rights expressed pursuant to Article 4(3) of Directive (EU) 2019/790”<sup>16</sup>.

È utile richiamare anche quanto previsto sul punto nei considerando, in cui si legge: “(...) providers of general purpose AI models should put in place a policy to respect Union law on copyright and related rights, in particular to identify and respect the reservations of rights expressed by rightholders pursuant to Article 4(3) of Directive (EU) 2019/790. Any provider placing a general purpose AI model on the EU market should comply with this obligation, regardless of the jurisdiction in which the copyright-relevant acts underpinning the training of these general purpose AI models take place. This is necessary to ensure a level playing field among providers of general purpose AI models where no provider should be able to gain a competitive advantage in the EU market by applying lower copyright standards than those provided in the Union”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Sul punto, si consenta di rimandare al paragrafo 2.1. dell'appendice alla presente relazione.

<sup>15</sup> È quanto recentemente rilevato anche da OpenAI, che ha sottolineato la necessità di addestrare i modelli con contenuti protetti dal diritto d'autore al fine di ottenere prestazioni valide, nonché quanto emerso durante le audizioni di alcuni portatori di interessi.

<sup>16</sup> Così l'art. 52c, 1° comma, lett. c). Tale obbligo si applicherà anche ai *provider* dei *general purpose AI model* che abbiano reso i medesimi “accessible to the public under a free and open licence”, che, come anticipato, beneficiano di un'eccezione rispetto agli ulteriori obblighi ai quali sarebbero soggetti.

<sup>17</sup> Così il considerando 60j) del Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio

A tali misure, dovrebbe accompagnarsi la promozione dell'identificazione delle fonti utilizzate, nella offerta di contenuti, materiali, immagini, opere sotto forma di *output* del sistema di intelligenza artificiale, anche generativa. Anche in questo caso, come pure si è anticipato, si dovranno considerare le capacità tecnologiche esistenti. Fatta salva la difficoltà dei modelli generativi nell'identificazione delle singole fonti utilizzate per generare l'*output*, tecniche come la *Retrieval-augmented generation* (RAG) presentano un iniziale supporto a misure come quella considerata.

### 3.2. La marcatura dei contenuti editoriali

I lavori della Commissione si sono concentrati anche sull'opportunità di promuovere lo sviluppo e l'impiego di soluzioni di marcatura dei contenuti prodotti mediante IA, affinché possano essere opportunamente tracciati. Si rileva infatti che, a differenza della marcatura dei contenuti prodotti da esseri umani<sup>18</sup>, in generale il rilevamento dei contenuti prodotti da IA pone sfide particolarmente complesse, e per cui la comunità scientifica sta cominciando soltanto di recente ad offrire alcune possibili soluzioni<sup>19</sup>. In questo campo, è quindi importante tenere in considerazione le possibili evoluzioni delle tecnologie.

Per quanto riguarda invece la tracciabilità dei contenuti prodotti da esseri umani, così da distinguerli da quelli prodotti da IA, si suggerisce l'adozione di una certificazione standardizzata, talvolta denominata “filigrana” o “watermark”. Tra le basi tecnologiche più adatte per attuarla, quella della *blockchain* appare una delle più promettenti, per la sua elevatissima capacità anti-contraffazione e la sua naturale impostazione di marcatura temporale<sup>20</sup>. Ogni professionista dell'informazione “firmando digitalmente” i propri contenuti, potrebbe garantire in autonomia, per mezzo di una

---

<sup>18</sup> Rilevante, in quest'ambito, è l'esperienza già maturata da ANSA, che ha recentemente sperimentato una soluzione denominata “ANSA check” la quale consente di certificare l'origine ANSA delle notizie mediante la tecnologia blockchain. Si è mossa in questa direzione anche FOX CORPORATION: “Though advances in AI have developed at a breathtaking pace, one downside of these platforms has been the rise of AI-generated media, from articles to audio to images. There is broad agreement this problem needs to be met head on, but there haven't been many real-world solutions that prove the provenance of any given piece of content. Researchers at Polygon Labs have been building the core blockchain infrastructure that can transparently prove authenticity. Today, Fox Corporation has taken a step to address this issue, publicly releasing a beta version of Verify, an open source protocol meant to establish the history and origin of registered media, and built on Polygon PoS. With this technology, readers will know for sure that an article or image that purportedly comes from a publisher in fact originated at the source. Additionally, Verify establishes a technical bridge between media companies and AI platforms. With its Verified Access Point, Verify creates new commercial opportunities for content owners by utilizing smart contracts to set programmatic conditions for access to content. As AI-generated text and images flow more widely online, Verify will be able to help consumers not only identify the veritable source of content, but also give media publishers more control over relationships with AI platforms scraping the web”. <https://polygon.technology/blog/fox-corporation-taps-polygon-pos-to-power-verify-an-open-protocol-for-content-and-image-verification>. Consultato il giorno 14 gennaio 2024.

<sup>19</sup> A. Knott e e. al., “Generative AI models should include detection mechanisms as a condition for public release”, *Ethics and Information Technology*, vol. 25, n. 55, 2023.

<sup>20</sup> Tra i prodotti tecnologici attualmente in fase di *test* e utilizzo, si segnala, in particolare, il protocollo C2PA, che sembra risultare in buono stato di avanzamento e di cui stanno altresì emergendo alcuni limiti, anche dal punto di vista della cybersicurezza,

“filigrana digitale”, la provenienza del proprio lavoro, garantendo altresì l’osservanza di normative e regole. Ciò sarebbe direttamente verificabile da chiunque, come chiunque può controllare una banconota, ricercandone i segni distintivi.

Entrambe le misure qui considerate possono avere un’importanza decisiva ai fini della riconoscibilità e tracciabilità dei contenuti editoriali e, dunque, della tutela del lettore, dotato di maggiori strumenti per la formazione di un’opinione effettivamente informata, nonché del contrasto alla disinformazione<sup>21</sup>. Non a caso il principio di trasparenza è uno dei punti focali dell’*AI Act*, che, proprio nell’ambito della disciplina degli obblighi di trasparenza, si occupa della riconoscibilità dei contenuti sintetici, prevedendo altresì una disposizione *ad hoc* per i testi “published with the purpose of informing the public on matters of public interest”<sup>22</sup>.

### 3.3. *Il monitoraggio degli sviluppi in materia di equo compenso*

Le riflessioni della Commissione hanno riguardato anche lo strumento dell’equo compenso.

Come è noto, in virtù del comma 8 dell’art. 43-*bis* della l. 633/1941 come modificata in attuazione della Direttiva *copyright*, i prestatori di servizi della società dell’informazione dovrebbero riconoscere agli editori un equo compenso per l’utilizzo *online* delle pubblicazioni di carattere giornalistico. Conformemente a suddetta previsione, l’individuazione dei criteri per la determinazione dell’equo compenso ha visto l’intervento dell’Autorità per le Garanzie nella Comunicazione, che con la delibera n. 3/23/CONS ha approvato il “Regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell’equo compenso per l’utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all’articolo 43-*bis* della legge 22 aprile 1941 n. 633”.

La misura potrebbe avere applicazione anche nell’ambito qui considerato.

Una valutazione della sua effettiva efficacia, però, deve tenere conto della decisione con la quale il TAR del Lazio<sup>23</sup> ha investito la Corte di Giustizia europea di un rinvio pregiudiziale affinché questa chiarisca se l’impianto eretto dal legislatore italiano all’art. 43-*bis* della l. 633/1941 sia compatibile con il dettato della Direttiva e con il diritto europeo.

Inoltre, occorrerebbe tenere conto della sfida tecnica della “attribuibilità” *ex post* di un contenuto generato dai sistemi di IA a fonti specifiche (quali, ad es., specifici articoli o prodotti editoriali), in modo automatico e in tempo reale.

---

<sup>21</sup> In tema, i paragrafi 1.5. e 2.2. dell’appendice alla presente relazione.

<sup>22</sup> In tema, il paragrafo 1.6. dell’appendice alla presente relazione.

<sup>23</sup> Il riferimento è, in particolare, a T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, Sent. n. 18790/2023.

In ogni caso, interventi di “riequilibrio” a sostegno dei titolari dei diritti, come la misura sopra richiamata, appaiono essenziali anche al fine di garantire il sistema dell’informazione nel suo complesso, e tutelarne l’indipendenza e il pluralismo. Assicurare la tutela dei diritti d’autore e dei diritti connessi, infatti, può non equivalere, di fronte all’IA generativa, a tutelare automaticamente anche i titolari di quei diritti o a garantirne la necessaria sostenibilità economica.

Se i sistemi di IA si sviluppano in concorrenza con l’industria culturale, non solo rischiano, col tempo, di impoverirla, ma finiranno anche col produrre a loro volta, nel lungo termine, contenuti di più modesta qualità, trovando nei settori creativi sempre minori risorse cui attingere.

### *3.4. Il “valore uomo” come parametro guida*

Mantenere un approccio antropocentrico è una scelta che determina, da un lato, traiettorie precise in ambito normativo e, dall’altro, può dare fondamenta più solide ai codici di autoregolamentazione da parte del mondo editoriale. Strada, questa, già avviata, come sottolineato dalla Fieg nel corso dell’audizione.

In sostanza, le Istituzioni e le imprese di settore condividendo il “valore uomo” come premessa di ogni valutazione strategica – ciascuno per la propria parte – possono disegnare i confini etici delle innovazioni tecnologiche legate all’Intelligenza Artificiale, consentendo così una evoluzione virtuosa dell’IA e del suo utilizzo e – questo è l’auspicio – un rilancio dell’editoria sostenuto da un innalzamento della qualità della professionalità giornalistica e da una rinnovata fiducia dei fruitori dell’informazione.

La riforma del contributo pubblico alle agenzie di stampa varata dal Dipartimento per l’informazione e l’editoria ne è un esempio e costituisce un punto di riferimento per un nuovo criterio normativo fondato sul “valore uomo”. E questo perché il contratto con la Pubblica Amministrazione è condizionato da elementi quali il rapporto di lavoro a tempo indeterminato del giornalista e la corresponsione di una retribuzione non inferiore alla soglia minima stabilita dal contratto collettivo nazionale del comparto giornalistico e ancora perché il valore economico di tale contratto cresce al crescere del numero dei giornalisti assunti, come la stessa Fnsi ha positivamente evidenziato nel corso dell’audizione.

Mantenere, dunque, un approccio antropocentrico di fatto equivale a considerare patrimonio di un’azienda editoriale il giornalista al quale, per tale ragione, si devono offrire idonei e aggiornati strumenti tecnologici affinché possa metterli al servizio della qualità del proprio lavoro e, di conseguenza, dell’utente finale.

### *4. La necessità di un’Autorità nazionale o un’Agenzia per l’IA*

Si ritiene che gli interventi fin qui illustrati non possano essere messi in campo senza l'intervento di un'Autorità nazionale o un'Agenzia per l'intelligenza artificiale.

La proposta di Regolamento europeo prevede l'obbligo per gli Stati membri di individuare un'autorità incaricata dell'applicazione e dell'attuazione del Regolamento. Più precisamente, il Regolamento europeo come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, prevedrà l'obbligo per gli Stati membri di costituire o designare almeno un'Autorità di notifica, ossia un'autorità deputata alle procedure necessarie per la valutazione, la designazione e la notifica degli organismi di valutazione della conformità, e un'Autorità di vigilanza del mercato, “as national competent authorities for the purpose of supervising the application and implementation of this Regulation”<sup>24</sup>.

Secondo il considerando 77a), “the national competent authorities should exercise their powers independently, impartially and without bias, so as to safeguard the principles of objectivity of their activities and tasks and to ensure the application and implementation of this Regulation”.

L'iter legislativo del Regolamento non si è ancora concluso e occorrerà attendere per la sua approvazione definitiva e per la conseguente entrata in vigore. È importante che, nel frattempo, lo sviluppo dell'IA sia governato.

Per questo, si suggerisce fortemente di anticipare quanto sarà previsto nell'*AI Act* designando sin da ora un'Autorità nazionale o un'Agenzia per l'intelligenza artificiale. L'Italia si affiancherebbe così alla Spagna, che ha già provveduto all'istituzione della “Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial – AESIA”.

A livello europeo, la Commissione europea ha già avviato l'introduzione dell'impianto di *governance* previsto dal Regolamento, con la decisione del 24 gennaio 2024<sup>25</sup>, atta ad istituire il *European Artificial Intelligence Office*. È utile richiamare, in particolare, il considerando n. 8 della decisione. Vi si spiega infatti che, affinché la preparazione all'implementazione del Regolamento in corso di approvazione abbia inizio il prima possibile, la decisione entra in vigore “as a matter of urgency”, prima dell'adozione del Regolamento medesimo. Quando il Regolamento sarà approvato, la decisione potrà poi essere revisionata.

Di certo, occorrerà che nell'ambito dell'Autorità nazionale o dell'Agenzia per l'IA operino soggetti dotati di competenze ad ampio e profondo spettro scientifico. In particolare, è indispensabile una

---

<sup>24</sup> Così il considerando n. 77 e l'art. 59 della predetta bozza di Regolamento. Gli Stati membri dovranno altresì designare l'Autorità di vigilanza del mercato affinché funga da punto di contatto unico.

<sup>25</sup> Commissione europea, “Commission Decision of 24.1.2024 establishing the European Artificial Intelligence Office”, C(2024) 390 final.

forte competenza nelle cosiddette “scienze dure”, che consenta di comprendere i meccanismi della tecnologia IA e di restare al passo con essi.

Occorrerà altresì che l’Autorità nazionale o l’Agenzia svolga un ruolo di coordinamento, al fine di assicurare un coordinamento pieno ed effettivo tra ogni ente ed autorità nazionale le cui competenze intersecano la materia dell’intelligenza artificiale, che è, per sua natura, trasversale.

Si ritiene che gli interventi fin qui illustrati e gli altri che pure si renderanno necessari non potranno avvenire senza l’intervento di un’Autorità nazionale o un’Agenzia per l’IA che funga da punto di riferimento per lo sviluppo e la regolazione dell’IA nel Paese.

L’Autorità nazionale o Agenzia per l’intelligenza artificiale potrebbe agire come promotore di linee guida, *best practice* e *standard* di eccellenza, nonché codici di condotta, anche per assistere gli editori nell’adozione di soluzioni di IA generativa in ambito editoriale.

Si rilevano, in particolare, tre macro-aree di intervento:

- l’incentivazione di partenariati tra Industria tecnologica, Accademia ed Industria Editoriale, stimolando il diffondersi di modelli di sviluppo inter-organizzativi;
- la promozione di attività di sensibilizzazione, anche insieme ai diversi portatori di interessi, in vista dell’adozione di possibili linee guida e codici di condotta volontari da parte degli sviluppatori e dei diversi soggetti che partecipano alla catena del valore;
- la promozione dell’acquisizione e dell’aggiornamento di competenze digitali da parte dei professionisti dell’informazione.

Quanto alla prima, si intende mettere in luce il valore strategico della collaborazione tra editori e organizzazioni tecnologiche, *start-up* e laboratori universitari di intelligenza artificiale<sup>26</sup>. Facilitare la condivisione di conoscenze e sinergie è essenziale per favorire lo sviluppo e l’adozione dell’IA nelle redazioni. Queste *partnership* possono rappresentare uno strumento per la condivisione di risorse, competenze e conoscenze, promuovendo nuovi modelli di *business* che allineino interessi commerciali e sociali con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. In questo contesto, si propone

---

<sup>26</sup> Modelli collaborativi paiono essersi già affermati. Tra questi, in particolare, la *partnership* tra Google e alcuni editori nell’ambito dell’iniziativa *Digital News Innovation Fund*; la collaborazione tra IBM e alcune aziende di *media* per l’impiego dell’IA nella cura dei contenuti e nell’analisi dei dati; la *partnership* tra Meta ed alcuni editori per lo sviluppo di algoritmi di IA che migliorino la distribuzione dei contenuti sui *social media*, aiutando gli editori a raggiungere pubblici più ampi e rilevanti. Ancora, diverse Università hanno già collaborato con aziende di *media* per sviluppare nuove tecniche di IA specifiche per il settore. Inoltre, alcune aziende *media* si sono già unite in consorzi di ricerca per esplorare come l’IA possa essere impiegata per affrontare le sfide comuni. Infine, l’iniziativa AI4Media, il progetto finanziato nell’ambito del programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell’Unione Europea, composto da 30 *leading partner*, tra cui 9 università, 9 centri di ricerca e 12 organizzazioni industriali. Questi *partner* stabiliranno un’infrastruttura di *networking* per unire il frammentato panorama europeo dell’IA nel settore dei *media* e promuovere interazioni più profonde e durature tra accademia e industria.

l'attivazione di borse di dottorato industriali, che permettano ai dottorandi di operare direttamente all'interno dell'industria editoriale. Si propone altresì la creazione di una *sandbox* regolamentare in cui l'Autorità competente finanzi lo sviluppo di programmi pilota e versioni beta di applicazioni IA.

Ha altresì un ruolo strategico chiave il supporto alla formazione continua dei professionisti dell'informazione, per lo sviluppo di specifiche competenze digitali, che consentano di fare fronte all'emersione delle nuove figure professionali<sup>27</sup>, nonché di sfruttare l'intelligenza artificiale per amplificare le capacità del giornalista e migliorare quindi la qualità e l'offerta dei prodotti dell'informazione. La promozione di attività di *awareness* destinata ai professionisti dell'informazione consentirebbe loro una corretta rappresentazione delle capacità e dei limiti dei modelli di IA, ossia, in altri termini, una corretta rappresentazione delle conclusioni effettivamente deducibili dai processi di generazione ed analisi delle informazioni, determinando, dunque, anche una possibile mitigazione degli effetti dei *bias* insiti nel modello o introdotti dall'utilizzatore.

Inoltre, dovrebbe essere considerata l'integrazione di programmi di certificazione che, al termine dei percorsi formativi, validino le competenze acquisite e garantiscano la conformità alle *best practice* nell'uso dell'IA. Questo non solo rafforzerebbe la qualità della formazione, ma stabilirebbe anche un *benchmark* di *standard* per l'uso responsabile ed etico dell'IA nel settore editoriale.

---

<sup>27</sup> Si rimanda, sul punto, al paragrafo 1.4. dell'appendice alla presente relazione.



## APPENDICE

### 1. Focus: le sfide strategiche

#### 1.1. La tutela del diritto d'autore

Nell'ambito della tutela del diritto d'autore, il riferimento è, in primo luogo, alla già nota questione dello sfruttamento da parte degli sviluppatori di sistemi di IA, e dei diversi soggetti che partecipano alla relativa catena del valore, di materiali editoriali protetti dal diritto d'autore, consultabili sul *web*, per il *training* degli algoritmi<sup>28</sup>, nonché alla riproduzione di tali contenuti nelle risposte offerte dai programmi che interagiscono con gli utenti simulando conversazioni umane, i c.d. *chatbot*, che – ha osservato FIEG – tendono a riproporre porzioni di articoli, dando luogo a copie “pervasive” dei contenuti protetti.

Il tema è di particolare interesse per gli editori, titolari del diritto d'autore sui contenuti editoriali, e altresì per altri portatori d'interesse, che, in qualità di sviluppatori di sistemi di IA, da un lato, riferiscono dell'ideazione di soluzioni atte a garantire i diritti degli editori<sup>29</sup> e, dall'altro, mettono in luce l'importanza che il *training* dei sistemi di IA generativa avvenga mediante contenuti di qualità, come quelli elaborati nell'ambito dell'attività editoriale professionale.

Come è noto, si tratta di una questione già da tempo al centro del dibattito, anche negli Stati Uniti, dove i grandi editori hanno adottato due tipologie di soluzioni: concedere in licenza parte del proprio archivio agli sviluppatori dei sistemi di IA o vietare loro, in tutto o in parte, l'accesso ai propri siti<sup>30</sup>.

Da oltreoceano proverranno ulteriori sviluppi, in seguito all'azione giudiziaria intrapresa dal New York Times contro OpenAI e Microsoft<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Può essere utile considerare i risultati di un recente studio effettuato dalla News Media Alliance, dal quale è emerso che nell'addestramento di *foundation model* si utilizzano ampiamente contenuti informativi di *media* digitali, generalmente senza alcuna autorizzazione o collegamento alla fonte originaria: “White Paper: How the Pervasive Copying of Expressive Works to Train and Fuel Generative Artificial Intelligence Systems Is Copyright Infringement And Not a Fair Use”, 2023. [Online]. Available: <https://www.newsmediaalliance.org/generative-ai-white-paper/>. Consultato il 12 gennaio 2024.

<sup>29</sup> Google, in particolare, riferisce di aver reso disponibile, dal settembre di quest'anno, un nuovo strumento attraverso il quale gli editori possono decidere se includere o meno il proprio sito e i propri contenuti dall'*input* del sistema di IA generativa sviluppato dalla medesima, denominato “Bard”.

<sup>30</sup> Ad esempio, l'Associated Press ha concesso in licenza parte del proprio archivio a OpenAI. Altri editori, invece, come il Guardian, il New York Times, CNN e BBC, vietano l'accesso ai *bot* di ChatGPT.

<sup>31</sup> “New York Times Sues Microsoft and OpenAI, Alleging Copyright Infringement”, Wall Street Journal, 27 December 2023. [Online]. Available: <https://www.wsj.com/tech/ai/new-york-times-sues-microsoft-and-openai-alleging-copyright-infringement-fd85e1c4>. Consultato il giorno 12 gennaio 2024.

Nel corso dei lavori della Commissione, è altresì emerso il tema della tutela che può essere offerta ai contenuti generati grazie al ricorso ai sistemi di intelligenza artificiale. Una questione che, indubbiamente di primo piano, già oggetto di alcuni interventi giurisprudenziali nel mondo, per ampiezza e ricadute, non può essere qui materia di intervento. Tra i principali temi che potrebbero rappresentare oggetto di studio dedicato, la Commissione ha rilevato, in particolare, l'individuazione, fermo il prevalente contributo umano anche in termini di originalità impressa all'opera, di opportuni indici per la definizione di un contenuto come “generato dall'AI”, nonché l'individuazione di licenze d'uso (si pensi, ad es., all'estensione *Creative Commons*).

### *1.2. I profili occupazionali e quelli relativi agli incentivi economici all'editoria*

Come anticipato, tra le questioni più rilevanti per il comparto editoriale si attestano quella occupazionale e quella, correlata, degli incentivi economici.

Quanto alla prima, le preoccupazioni riguardano l'impatto negativo che l'IA generativa potrebbe determinare sul mercato del lavoro, mettendo a repentaglio – ha sottolineato FNSI – l'occupazione dei giornalisti che svolgano eminentemente attività di natura compilativa, i quali rappresentano una parte significativa degli occupati.

Anche il mondo editoriale, dunque, partecipa della questione dell'impatto dell'intelligenza artificiale sul mondo del lavoro, che si annovera tra quelle più critiche poste dall'IA, già oggetto di un elevato grado di attenzione e di studio, a molteplici livelli<sup>32</sup>.

Nell'ambito qui in esame, il tema è affrontato congiuntamente a quello dei contributi e degli incentivi pubblici nel settore editoriale, che si auspica possano essere subordinati a regole sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle redazioni, con un'attenzione specifica alla tutela dell'occupazione.

### *1.3. Dinamiche concorrenziali: l'impatto sui ricavi pubblicitari*

Alcuni dei soggetti auditi hanno ipotizzato il delinarsi di profili di distorsione del mercato e di concorrenza sleale allorché accedano al mercato pubblicitario attori che producano contenuti editoriali prevalentemente mediante IA generativa.

---

<sup>32</sup> Si ricorda, in particolare, il recentissimo “Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work”, a cura dell'*International Monetary Fund*, pubblicato nel gennaio 2024, secondo cui “Almost 40 percent of global employment is exposed to AI, with advanced economies at greater risk but also better poised to exploit AI benefits than emerging market and developing economies. In advanced economies, about 60 percent of jobs are exposed to AI, due to prevalence of cognitive-task-oriented jobs. A new measure of potential AI complementarity suggests that, of these, about half may be negatively affected by AI, while the rest could benefit from enhanced productivity through AI integration”. Available: [sdnea2024001.pdf](#). Consultato il giorno 19 gennaio 2024.

La questione dei ricavi pubblicitari rileva anche sotto un diverso profilo, messo in luce dalla FIEG, che ha sottolineato le ripercussioni che si determinerebbero ove si verificasse il passaggio dal sistema attuale, basato su *hiperlink* che riportano gli utenti ai siti *web* degli editori, ad un sistema di risposte che mantengano l'utente sul sito del sistema di IA.

L'impatto dell'IA andrebbe ad aggiungersi agli effetti già determinati dall'avvento dei c.d. "content aggregator", gli aggregatori di notizie che, attraverso *software* anche dotati di IA, individuano le notizie e gli articoli di maggiore interesse nell'ambito di un dato argomento e li presentano in una forma diversa dall'originale, coerente con il proprio *target* di lettori, i quali accedono gratuitamente al prodotto editoriale a seguito della cessione di dati personali, poi impiegati per finalità di profilazione pubblicitaria.

#### *1.4. L'evoluzione della professione giornalistica*

Su un piano distinto si pongono le sfide che l'IA determina per la professione giornalistica.

Il dialogo con gli auditi ha messo in evidenza i mutamenti che l'IA sta determinando, o ha già determinato, nella professione giornalistica, con i giornalisti che, da un lato, possono dotarsi di nuovi strumenti a supporto della propria attività, ricorrendo all'IA per semplificare o velocizzare alcune fasi del lavoro, e, dall'altro, vedono profilarsi nuove possibili funzioni, come quella del *fact checker* o del *debunker*. In questo processo di mutamento, si assegna un ruolo centrale all'aggiornamento della formazione dei professionisti, stante il livello di alfabetizzazione tecnologica richiesto alle nuove figure professionali

#### *1.5. Disinformazione*

La discussione non ha potuto tralasciare la complessa questione della disinformazione<sup>33</sup>. Un tema ad ampissimo spettro, che certamente travalica i confini dell'IA. Non a caso, già nel 2014 il World

---

<sup>33</sup> Il tema è ulteriormente approfondito al successivo paragrafo 2.2. della presente appendice. È utile precisare che, come chiarito nel codice di condotta rafforzato sulla disinformazione promosso dalla Commissione europea, il termine "disinformazione" deve intendersi comprensivo, oltre che della disinformazione in senso stretto, della misinformazione, dell'operazione di influenza delle informazioni e della interferenza straniera nello spazio informativo. Le relative definizioni si traggono dalla Comunicazione della Commissione "Piano d'azione contro la disinformazione", secondo cui, in particolare: "la misinformazione (o cattiva informazione) è costituita da contenuti falsi o fuorvianti, condivisi senza intenzione fraudolenta, anche se gli effetti possono comunque essere dannosi, ad esempio quando le persone condividono informazioni false con amici e familiari in buona fede"; "la disinformazione è un contenuto falso o fuorviante, diffuso con l'intento di ingannare o ottenere un guadagno economico e che può provocare danni pubblici"; "l'operazione di influenza delle informazioni fa riferimento agli sforzi coordinati da parte di soggetti nazionali o esterni volti a influenzare il pubblico destinatario utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, tra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione"; "le ingerenze straniere nello spazio informativo, che spesso si verificano nell'ambito di un'operazione ibrida più ampia, possono essere intese come misure coercitive e ingannevoli impiegate da un soggetto statale straniero o dai suoi agenti per ostacolare la libertà di informazione e di espressione della volontà politica degli individui".

Economic Forum qualificava la rapida diffusione della disinformazione *online* come una delle dieci tendenze principali delle società moderne<sup>34</sup>.

In quest'ambito, si rileva un duplice ruolo dell'IA. Per un verso, si teme che l'IA generativa ne determini la proliferazione. Questi sistemi, infatti, come è noto, possono essere utilizzati per dare visibilità o addirittura creare notizie false, difficili da distinguere da quelle vere, alimentando disinformazione e propaganda. Inoltre, possono essere utilizzati per creare immagini o video falsi, i c.d. "deep fake", che possono divenire strumento di truffe, ricatti, campagne diffamatorie e altre manipolazioni. L'uso massivo di IA per personalizzare i contenuti in base alle preferenze individuali degli utenti può, inoltre, causare una maggiore polarizzazione dell'opinione pubblica, alimentando divisioni e conflitti e determinando un rafforzamento del fenomeno della *echo chamber*, provocandone altresì un'evoluzione, importata dalle interfacce conversazionali come ChatGPT.

Per altro verso, secondo quanto riferito da alcuni portatori di interessi, l'impiego di algoritmi nella *detection* potrebbe aumentare la capacità di moderazione dei contenuti e, dunque, di controllo del fenomeno.

Nell'ambito considerato rilevano, inoltre, l'effetto c.d. "black box" e il nodo critico della affidabilità dei risultati ottenuti. I sistemi basati su IA sono complessi e spesso difficili da comprendere e da interpretare. Questo può rendere difficile per i giornalisti verificare la veridicità dei contenuti generati, e può comportare un *deficit* di responsabilità e *accountability*. Inoltre, poiché l'addestramento dei sistemi di IA, soprattutto generativa, si basa anche su dati e informazioni non certificate né verificabili a priori, non vi è distinzione tra quanto è realmente opinione di esperti o meno, influenzando negativamente le conclusioni.

#### *1.6. Trasparenza, riconoscibilità e tracciabilità dei contenuti prodotti dall'IA generativa*

Infine, il tema della riconoscibilità dei contenuti prodotti dall'intelligenza artificiale generativa. Attualmente, testi o immagini generati dai *foundation model* possono facilmente essere scambiati per contenuti generati da esseri umani<sup>35</sup>, rendendo arduo il compito di comprendere se un contenuto sia stato generato da una macchina.

Si tratta di una questione trasversale, che interseca la tutela del lettore, ma anche quella della produzione umana ed originale dei contenuti, oggetto delle riflessioni di editori e giornalisti, che

---

<sup>34</sup> Il riferimento è al *report* "Outlook on the Global Agenda 2014". Available: [WEF\\_GAC\\_GlobalAgendaOutlook\\_2014.pdf \(weforum.org\)](#). Consultato il giorno 19 gennaio 2024.

<sup>35</sup> M. Naaman, J. Jakesch e M. Hancock, "Human heuristics for AI-generated language are flawed", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 120, n. 11, 2023.

auspiciano il contrassegno dei contenuti ottenuti mediante l'IA, e altresì al centro degli sforzi dell'*industry* degli sviluppatori, che riferiscono di una *partnership* per l'individuazione di parametri interoperabili per l'introduzione di un sistema di identificazione dei contenuti, in particolare foto e video, creati artificialmente, nonché dell'iniziativa di singoli operatori, come Google, impegnata anche nello sviluppo di autonomi sistemi di *marking*.

È una sfida particolarmente complessa, e la comunità scientifica sta cominciando a fornire alcune possibili soluzioni<sup>36</sup>.

Come anticipato, si tratta, peraltro, di uno dei principali punti di intervento dell'*AI Act*. Il Regolamento, infatti, include tra i suoi principali obiettivi garantire l'osservanza del principio di trasparenza. Così, ad esempio, tra gli obblighi di trasparenza, vi si annovera anche l'obbligo per l'utilizzatore di un sistema di IA che generi *deep fake* di rendere noto che il contenuto è stato generato o manipolato artificialmente<sup>37</sup>.

Ma c'è di più. Il riferimento è, in particolare, al Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio.

Secondo questo testo, i *provider* di sistemi di IA che generano audio, immagini, video o testi sintetici, inclusi i *provider* di *general-purpose AI system*<sup>38</sup>, dovranno assicurare che “the outputs of the AI system are marked in a machine readable format and detectable as artificially generated or manipulated”, garantendo che le soluzioni tecniche adottate siano “effective, interoperable, robust and reliable as far as this is technically feasible, taking into account specificities and limitations of different types of content, costs of implementation and the generally acknowledged state-of-the-art, as may be reflected in relevant technical standards”<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> A. Knott e e. al., “Generative AI models should include detection mechanisms as a condition for public release”, *Ethics and Information Technology*, vol. 25, n. 55, 2023, cit.

<sup>37</sup> Dispone in materia, in particolare, l'art. 52, 3° comma, del Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio. In quest'ultima versione del testo, si definisce “deep fake”, “AI generated or manipulated image, audio or video content that resembles existing persons, objects, places or other entities or events and would falsely appear to a person to be authentic or truthful”. Più precisamente, l'art. 52, 3° comma, dispone che “deployers of an AI system that generates or manipulates image, audio or video content constituting a deep fake, shall disclose that the content has been artificially generated or manipulated. This obligation shall not apply where the use is authorised by law to detect, prevent, investigate and prosecute criminal offence. Where the content forms part of an evidently artistic, creative, satirical, fictional analogous work or programme, the transparency obligations set out in this paragraph are limited to disclosure of the existence of such generated or manipulated content in an appropriate manner that does not hamper the display or enjoyment of the work”. Come già anticipato, il “deployer”, secondo la definizione della suddetta bozza, è “any natural or legal person, public authority, agency or other body using an AI system under its authority except where the AI system is used in the course of a personal non-professional activity”.

<sup>38</sup> Si definisce “general-purpose AI system” un sistema di IA “based on a general-purpose AI model, that has the capability to serve a variety of purposes, both for direct use as well as for integration in other AI systems”. Così, in particolare, l'art. 3, 1° comma, 44e), del Regolamento.

<sup>39</sup> Art. 52, comma 1a, del Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio

Quest'obbligo non si applicherà qualora the “AI systems perform an assistive function for standard editing or do not substantially alter the input data provided by the deployer or the semantics thereof”<sup>40</sup>.

Inoltre, si introduce una disposizione in materia di testi “published with the purpose of informing the public on matters of public interest”, prevedendosi che “deployers of an AI system that generates or manipulates text which is published with the purpose of informing the public on matters of public interest shall disclose that the text has been artificially generated or manipulated”. Anche in questo caso, si prevede un'eccezione: “this obligation shall not apply where (...) the AI-generated content has undergone a process of human review or editorial control and where a natural or legal person holds editorial responsibility for the publication of the content”<sup>41</sup>.

## *2. Il quadro di riferimento*

L'individuazione da parte della Commissione di alcune prime linee di intervento, illustrate al paragrafo 3 della presente relazione, è avvenuta anche alla luce della ricostruzione del quadro di riferimento nell'ambito di alcune questioni chiave: la tutela del diritto d'autore e la disinformazione. Tale quadro ricostruttivo ha informato la riflessione della Commissione e si auspica possa fungere da utile punto di riferimento nel dibattito collettivo sui temi considerati.

### *2.1. IA, diritto d'autore e opera dell'ingegno*

Le intersezioni ed interferenze tra IA e diritto di autore si possono apprezzare essenzialmente in due distinte fasi: 1) quella a monte, quando il contenuto autoriale di un'opera o anche di una sua parte, viene utilizzato per addestrare un sistema di intelligenza artificiale e 2) quella a valle, quando l'IA, elaborando dati, contenuti ed informazioni estratte da un'opera dell'ingegno, ne propone una sintesi o una nuova elaborazione che non può essere ricondotta direttamente e specificamente a nessuno dei contenuti utilizzati se non come fonte di ispirazioni, così proponendosi come opera trasformativa o anche nuova.

In ciascuna delle suddette fasi, il sistema di IA si “nutre” di opere o parti di opere autoriali, la cui versione digitale è inscindibilmente legata a quella originale, vuoi che sia analogica, vuoi che sia digitale.

---

<sup>40</sup> Art. 52, comma 1a, del Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio ove si esclude altresì che l'obbligo si applichi allorché il sistema di IA risulti “authorised by law to detect, prevent, investigate and prosecute criminal offences”.

<sup>41</sup> Art. 52, 3° comma, del Regolamento come risultante dall'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio, ove si esclude altresì che l'obbligo si applichi “where the use is authorised by law to detect, prevent, investigate and prosecute criminal offences”.

La prima fase prevede: 1) l'individuazione e la selezione dei contenuti da analizzare (c.d. *input*); 2) la "normalizzazione" dei dati, cioè l'adattamento dei contenuti alle tecniche informatiche che si intendono utilizzare e la loro conversione in formati digitali compatibili (*pre-processing*); 3) eventuale fase di caricamento dei contenuti normalizzati e formattati su una piattaforma digitale; 4) l'accesso ai contenuti grazie a *software* di *Text and Data Mining*, cioè algoritmi in grado di localizzare ed estrarre determinati dati; 5) l'analisi e la elaborazione dei risultati ottenuti.

Per addestrare insomma un sistema IA è necessario accedere ed utilizzare opere protette e sue parti, e tali azioni sono legittime solo se preventivamente e specificamente consentite dai rispettivi titolari. Alcuni usi, tuttavia, sono liberi e non devono essere autorizzati, perché rientrano in una serie di eccezioni e limitazioni al diritto autoriale normativamente previste proprio al fine di contemperare le esigenze dell'ordinamento ad incentivare la creatività e a remunerare gli autori, con quelle della libera manifestazione del pensiero, della concorrenza e del libero mercato.

Alla ricerca di un opportuno bilanciamento tra gli interessi dell'industria culturale e dei titolari dei diritti con quelli della concorrenza e dell'innovazione contribuisce da ultimo la Direttiva 2019/790/UE, con cui l'Europa, e sulla sua scia l'Italia, ha fornito una cornice unitaria alla materia, per un verso rendendo l'introduzione obbligatoria in ogni Stato membro di un elenco di eccezioni, e, per altro verso, confermando che ciascuno di quegli usi deve comunque rispettare il c.d. *three-step test* (di cui alla Convenzione di Berna e agli artt. 13 TRIPs, 10 WCT e 16 WPPT).

*Test*, questo, che ha la portata di una clausola generale di diritto internazionale (cogente cioè non solo in Italia, ma anche ad esempio negli USA), in forza della quale l'utilizzazione di contenuto autoriale senza autorizzazione è legittima "solo in taluni casi specifici che non siano in contrasto con il normale sfruttamento delle opere o altri materiali e non arrechino indebitamente pregiudizio ai legittimi interessi dei titolari dei diritti".

Ebbene, con l'obiettivo di dare impulso alla trasformazione digitale e ai nuovi mercati ad essa connessi senza frustrare i settori della creatività, l'estrazione di testo, dati, suoni e immagini, i.e. *Text and Data Mining* rientra nel novero delle eccezioni (art. 3 e 4 della Direttiva 2019/790 e art. 70 *ter* e *quater* della legge sul diritto di autore), vuoi per scopi di ricerca (sempre che siano svolte senza finalità lucrative e non contrastino con gli interessi dei titolari dei diritti), vuoi per finalità commerciali e lucrative.

L'eccezione non è mai assoluta o incondizionata, ma sempre subordinata al rispetto di presupposti specifici e generali. Tra i primi: che ai contenuti si abbia legalmente accesso (grazie a condizioni contrattuali o abbonamenti), che i contenuti non siano riservati e che sia previsto uno specifico

compenso negoziale. Tra i secondi: che l'uso di quei materiali non contrasti con il normale sfruttamento delle opere o altri materiali e non arrechi indebitamente pregiudizio ai legittimi interessi dei titolari dei diritti.

È importante annotare che il rapporto tra la tutela autoriale (che crea un diritto esclusivo) e il sistema delle eccezioni (che allargano il compasso degli usi liberi sulla base degli interessi costituzionalmente rilevanti sottesi a ciascuno di quegli usi) trova diretta corrispondenza nei principi di diritto internazionale.

La seconda fase prevede il trattamento dei materiali acquisiti ed il rilascio di una opera che ne sia una elaborazione distinta e non direttamente riconducibile a nessuna delle opere utilizzate, con la connessa questione della relativa autonoma proteggibilità per la disciplina autoriale e della eventuale soggettività del sistema di IA.

Premesso che il diritto di elaborazione e traduzione è sempre riservato al titolare dell'opera dell'ingegno, che dunque deve consentirla (pena la violazione del diritto), non solo i Trattati internazionali della materia e la Convenzione di Berna, ma anche le discipline nazionali attribuiscono la tutela autoriale alle sole creazioni realizzate con il prevalente contributo umano (con la naturale conseguenza che l'opera generata dall'IA non è qualificabile come opera dell'ingegno). In ogni caso l'opera proteggibile è quella creazione propria dell'essere umano, generalmente dotato di capacità giuridica e di agire (con la naturale conseguenza che il sistema di IA non può essere riconosciuto autore di un'opera dell'ingegno né, a maggior ragione, soggetto di diritto).

In termini di *enforcement*, spetta ovviamente al titolare dei diritti contestare dinanzi al giudice civile la violazione delle sue prerogative autoriali e alla controparte eccepire la legittimità di quell'uso in quanto rientrante nell'ambito dell'eccezione.

D'altra parte, le asimmetrie informative, il livello di conoscenza tecnica necessaria per dimostrare un illecito di tale complessità probatoria, l'enorme squilibrio economico e negoziale tra le parti non sono irrilevanti per il legislatore, che all'occorrenza interviene normativamente, favorendo processualmente la controparte debole (introducendo delle presunzioni semplici, invertendo l'onere della prova o anche, come si propone nell'*AI Act*, obbligando la trasparenza dei processi, l'accesso alle informazioni e soprattutto la spiegabilità dei percorsi e degli algoritmi), introducendo e disciplinando sistemi di licenza obbligatoria abbinati ad un ruolo rafforzato di composizione degli interessi attribuito ad organismi istituzionali, autorità o giudici, ed incentivando le misure tecniche di protezione dei contenuti autoriali.



## 2.2. Disinformazione

“Le nostre società democratiche e aperte dipendono dalla capacità dei cittadini di accedere a una serie di informazioni verificabili che permettano loro di formarsi un’opinione su diverse questioni politiche. Ciò consente ai cittadini di partecipare con cognizione di causa ai dibattiti pubblici e di esprimere la loro volontà mediante processi politici liberi e regolari. Questi processi democratici sono sempre più messi in discussione dalla diffusione intenzionale, sistematica e su larga scala di disinformazione”.

Con queste parole si apriva la Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del dicembre 2018, “Piano d’azione contro la disinformazione”<sup>42</sup>.

“Just as cybersecurity breaches weaken our faith in the systems that underpin economies and societies, other technological risks, such as disinformation, can do the same”, si osserva, più di recente, nel “Global Cybersecurity Outlook 2024” del World Economic Forum<sup>43</sup>.

La disinformazione, infatti, può avere un impatto significativo sull’opinione pubblica. Le notizie false possono influenzare le opinioni delle persone, creare confusione e diffondere teorie distorsive dei fatti.

Fattori cruciali per il contrasto al fenomeno sono la velocità di intervento per bloccarne la viralizzazione e la possibilità di verificarne in modo univoco la veridicità attraverso tecniche condivise di certificazione.

Secondo uno studio sull’opinione pubblica italiana realizzato da Bva Doxa, dal 17 al 20 gennaio 2024, su un campione rappresentativo della popolazione adulta, il 97% degli intervistati è molto o abbastanza consapevole della circolazione di notizie false. Anche per questo motivo, i canali di informazione godono di diversi gradi di fiducia da parte dei cittadini. Tra i canali di informazione troviamo, infatti, che la TV e la radio sono i mezzi di comunicazione che godono di maggiore fiducia tra gli italiani, con il 61% di persone che si fida molto o abbastanza di essi. La stampa segue a breve distanza, con il 55% di fiducia. Internet e i *social network* sono i mezzi di comunicazione che registrano meno fiducia, rispettivamente con il 44% e il 23%. I *social network*, inoltre, sono i canali che registrano la percentuale più bassa di persone che li usano per informarsi, 1 persona su 4 della popolazione maggiorenne italiana, il 25%.

---

<sup>42</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e social europeo e al comitato delle regioni, “Piano d’azione contro la disinformazione”, 5 dicembre 2018, JOIN(2018) 36 final.

<sup>43</sup> Più precisamente, il riferimento è al *report* “Global Cybersecurity Outlook 2024. Insight report. January 2024”. Available: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Cybersecurity\\_Outlook\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Cybersecurity_Outlook_2024.pdf). Consultato il giorno 26 gennaio 2024.

Da questo punto di vista, la possibilità di verificare l'attendibilità delle notizie diventa cruciale e la quasi totalità del campione (89%) dichiara che vorrebbe sapere come verificare le notizie che legge o ascolta. In particolare, un intervistato su tre è molto interessato a questo aspetto (33%). Gli intervistati con un livello di istruzione più elevato manifestano un interesse superiore (41% dei laureati). Le notizie false sono, infatti, considerate sempre più sofisticate e difficili da scoprire: quasi il 90% del campione ne è molto o abbastanza convinto.

La maggioranza degli intervistati ritiene che l'intelligenza artificiale potrebbe fornire un contributo positivo aiutando a controllare la qualità dell'informazione (65% di molto o abbastanza). Di contro, la quasi totalità del campione ritiene che l'intelligenza artificiale potrebbe contribuire a creare notizie false sempre più difficili da scoprire (87% di molto o abbastanza). Osservando i diversi segmenti di popolazione, i giovani sembrano attribuire all'IA un possibile contributo alla verifica della qualità dell'informazione (20% di molto tra i 18-34 anni vs 16% del totale). Di contro, la fascia di popolazione più matura sembra intravedere possibili rischi (51% di molto d'accordo tra gli *over 54 anni* vs 46% totale Italia).

Per il 95% della popolazione italiana è necessario (molto 48%), e per il 92% è urgente (molto 46%) creare un'alleanza stabile per un'informazione attendibile e di qualità tra cittadini, Istituzioni e mezzi di comunicazione.

In questo quadro, occorre considerare che nel Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali, il c.d. "Digital Services Act" ("DSA"), il legislatore europeo si propone anche di contrastare la disinformazione. È quanto emerge già nel considerando n. 9 del Regolamento, in cui si legge: "Il presente regolamento armonizza pienamente le norme applicabili ai servizi intermediari nel mercato interno con l'obiettivo di garantire un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano efficacemente tutelati e l'innovazione sia agevolata, contrastando la diffusione di contenuti illegali online e i rischi per la società che la diffusione della disinformazione o di altri contenuti può generare".

Il considerando n. 9 specifica altresì che "gli Stati membri non dovrebbero adottare o mantenere prescrizioni nazionali aggiuntive in relazione alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento, salva espressa disposizione contraria ivi contenuta, in quanto ciò inciderebbe sull'applicazione diretta e uniforme delle norme pienamente armonizzate applicabili ai prestatori di servizi intermediari conformemente agli obiettivi del presente regolamento".

Il legislatore europeo si è mosso nella direzione di riappropriarsi dello spazio normativo in precedenza occupato da norme contrattuali e di fonte privatistica, costruendo la cornice di regole di matrice pubblicistica in cui queste devono inserirsi e intervenendo, così, nell'ambito del *private enforcement* del contrasto alla disinformazione.

È necessario, dunque, considerare il ruolo delle piattaforme e il quadro giuridico in cui queste operano, recentemente innovato dal DSA, intervenuto a riformare il regime di responsabilità dei *provider* disciplinato vent'anni fa dalla Direttiva sul commercio elettronico 2000/31/CE. Allora, il legislatore europeo aveva ritenuto che per promuovere il commercio elettronico occorresse circoscrivere la responsabilità. Naturalmente questa è solo una delle prospettive di lettura – se ne potrebbero aggiungere molte altre – ma è probabilmente quella più accreditata dal punto di vista funzionale ed economico. Tuttavia, il modello individuato dalla Direttiva sul commercio elettronico è stato poi progressivamente eroso dalla giurisprudenza italiana ed europea, che hanno individuato varie strade per rispondere alla esigenza, avvertita come sempre più pressante, di responsabilizzazione dei *provider*.

Dagli anni Novanta in poi lo scenario è cambiato sotto tre aspetti, che sono – a ben vedere – espressione di uno solo: la maggiore rilevanza, non soltanto economica, ma anche sociale e politica, del digitale. La nostra vita si è spostata sempre più sul digitale; le informazioni si sono “entificate” e “reificate” e i dati, personali e non personali, sono divenuti oggetto di comunicazione e di valorizzazione; si è espanso il ruolo dei grandi attori del digitale. Di qui, l'approccio adottato dal legislatore europeo nel *Digital Services Act*, in cui si confermano l'esenzione da responsabilità subordinata all'avverarsi di condizioni riconducibili al presupposto della neutralità e della passività del fornitore, nonché l'assenza di obblighi generali di sorveglianza o di accertamento attivo dei fatti, mutando, però, l'impianto normativo di riferimento, ora volto ad individuare specifici obblighi in capo ai fornitori di servizi digitali e a procedimentalizzarne l'operato, distinguendo in base alla natura del servizio offerto e alle dimensioni del fornitore.

Il DSA, infatti, stabilisce obblighi generali applicabili a tutti i fornitori di servizi intermediari ed obblighi aggiuntivi esclusivamente a carico dei fornitori di servizi di *hosting*<sup>44</sup> e, in particolare, per le piattaforme *online*<sup>45</sup>, per quelle che consentono ai consumatori di concludere contratti a distanza con gli operatori commerciali e per quelle di grandi dimensioni<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> All'art. 3, lett. g) del DSA si definisce “hosting” il “servizio di memorizzazione di informazioni (...) consistente nel memorizzare informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta dello stesso. Si tratta della medesima definizione già adottata nella Direttiva sul commercio elettronico.

<sup>45</sup> All'art. 3, lett. i) del DSA, si definisce “piattaforma online”: “un servizio di memorizzazione di informazioni che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde informazioni al pubblico, tranne qualora tale attività sia

Tra questi, occorre richiamare, in primo luogo, l'obbligo per i prestatori di servizi di memorizzazione di informazioni di predisporre meccanismi di *notice-and-take-down*<sup>47</sup>, assumendo le decisioni relative ai contenuti segnalati "in modo tempestivo, diligente, non arbitrario e obiettivo"<sup>48</sup>. Nell'ambito di questi meccanismi, i fornitori di piattaforme *online* devono adottare misure tecniche e organizzative volte a riconoscere priorità alle segnalazioni presentate dai c.d. "segnalatori attendibili", una qualifica riconosciuta dal coordinatore dei servizi digitali nazionale a chi dimostri di soddisfare determinati requisiti di competenza, indipendenza e diligenza<sup>49</sup>.

Il DSA si occupa anche della moderazione di contenuti. Si prevede, infatti, che i prestatori di servizi intermediari includano nelle proprie condizioni generali informazioni relative alle restrizioni che impongono all'uso dei propri servizi. Queste informazioni devono riguardare, tra l'altro, le politiche, le procedure, le misure e gli strumenti utilizzati ai fini della moderazione dei contenuti, compresi il processo decisionale algoritmico e la verifica umana<sup>50</sup>. Nell'applicare le restrizioni all'uso dei propri servizi, i *provider* sono espressamente chiamati ad agire "in modo diligente, obiettivo e proporzionato (...) tenendo debitamente conto dei diritti e degli interessi legittimi di tutte le parti coinvolte, compresi i diritti fondamentali dei destinatari del servizio, quali la libertà di espressione, la libertà e il pluralismo dei media, e altri diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea]"<sup>51</sup>.

A questo obbligo si affianca quello di mettere a disposizione del pubblico relazioni chiare e facilmente comprensibili sulle attività di moderazione dei contenuti<sup>52</sup>.

Si sono altresì introdotti obblighi riguardanti la sospensione dal servizio di chi, "con frequenza", fornisca contenuti manifestamente illegali<sup>53</sup>.

---

una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio o funzionalità minore del servizio principale e, per ragioni oggettive e tecniche, non possa essere utilizzata senza tale altro servizio e a condizione che l'integrazione di tale funzione o funzionalità nell'altro servizio non sia un mezzo per eludere l'applicabilità del presente regolamento".

<sup>46</sup> Si tratta delle piattaforme *online* e dei motori di ricerca *online* che hanno un numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione pari o superiore a 45 milioni e che sono designati mediante decisione della Commissione europea. Così stabilisce l'art. 33 del DSA. Il 25 aprile 2023 la Commissione europea ha adottato le prime decisioni di designazione, individuando diciassette piattaforme *online* di grandi dimensioni e due motori di ricerca *online* di grandi dimensioni, proseguendo poi nella designazione di una seconda serie di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi il 20 dicembre 2023: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2413](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413) (consultato il giorno 11 gennaio 2024) e <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/news/commission-designates-second-set-very-large-online-platforms-under-digital-services-act> (consultato il giorno 26 gennaio 2024).

<sup>47</sup> L'istituto è disciplinato all'art. 16 del DSA. Già menzionato nella Direttiva sul commercio elettronico, il meccanismo di *notice-and-take-down* viene definito come un meccanismo che consente a qualsiasi persona o ente di notificare ai prestatori la presenza di specifiche informazioni che si ritengono illecite.

<sup>48</sup> Così l'art. 16, 6° comma del DSA.

<sup>49</sup> Così l'art. 22 del DSA.

<sup>50</sup> Così l'art. 14, 1° comma del DSA.

<sup>51</sup> Così l'art. 14, 4° comma del DSA.

<sup>52</sup> Così l'art. 15 del DSA.

Occorre considerare, infine, l'obbligo per i fornitori di piattaforme e di motori di ricerca di dimensioni molto grandi di individuare, analizzare e valutare con diligenza, nonché mitigare, gli eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti dalla progettazione o dal funzionamento o dall'uso del proprio servizio e dei relativi sistemi, compresi quelli algoritmici. Tra i rischi sistemici da considerare compaiono, tra gli altri, gli eventuali effetti negativi per l'esercizio della libertà di espressione e di informazione, inclusi la libertà e il pluralismo dei *media*, sanciti nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e gli eventuali effetti negativi sul dibattito civico e sui processi elettorali<sup>54</sup>.

È utile altresì richiamare il codice di condotta rafforzato sulla disinformazione, il codice di autoregolazione firmato e presentato il 16 giugno 2022 dai 34 firmatari che hanno aderito al processo di revisione del codice di condotta contro la disinformazione già emanato nel 2018.

Il nuovo codice è volto a conseguire gli obiettivi individuati dalla Commissione europea nel maggio 2021, quando nella Comunicazione “Orientamenti della Commissione europea sul rafforzamento del codice di buone pratiche sulla disinformazione”<sup>55</sup> aveva disegnato le direttrici lungo le quali le piattaforme e gli altri portatori di interessi avrebbero potuto muoversi per creare un ambiente *online* più trasparente, sicuro e affidabile.

I firmatari, tra cui le principali piattaforme *online*, piattaforme emergenti e specializzate, operatori del settore pubblicitario, *fact-checker* ed organizzazioni dal mondo della ricerca e dalla società civile, si sono dunque impegnati all'osservanza di 44 impegni e 128 misure specifiche, che ricomprendono, tra l'altro, la demonetizzazione della diffusione della disinformazione; la

---

<sup>53</sup> La nozione di “contenuto illegale” è riportata all'art. 3, lett. h) del DSA, in base al quale è “illegale” il contenuto “non conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme al diritto all'Unione”. L'obbligo di sospensione è sancito all'art. 23. A tale obbligo, per i fornitori di piattaforme *online*, si accompagna quello di consentire ai destinatari del servizio di accedere ad un sistema interno di gestione dei reclami, che consenta loro di presentare per via elettronica e gratuitamente reclami contro le decisioni assunte dal provider (art. 20 del DSA). Inoltre, per espresso dettato normativo, i destinatari del servizio, compresi le persone o gli enti che hanno presentato segnalazioni, ai quali sono rivolte le decisioni del *provider*, hanno il diritto di rivolgersi ad un organismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie certificato in conformità al Regolamento, nonché il diritto di avviare, in qualsiasi fase, procedimenti per contestare le decisioni dei fornitori di piattaforme *online* dinanzi ad un organo giurisdizionale (art. 21, 1° comma del DSA).

<sup>54</sup> Si v., più precisamente, gli artt. 33 e 34 del DSA.

<sup>55</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 26 maggio 2021, COM(2021) 262 final. Occorre considerare che gli sforzi della Commissione europea nell'ambito dell'informazione hanno altresì determinato la formulazione di una proposta di Regolamento “che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno”, il c.d. “European Media Freedom Act”, oggetto dell'accordo politico raggiunto il 15 dicembre 2023 dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il Regolamento intende affrontare, tra l'altro, anche i temi connessi alla fornitura di servizi di *media* in ambiente digitale.

trasparenza della pubblicità politica; la responsabilizzazione degli utenti; la cooperazione con i *fact-checker* e la garanzia di un migliore accesso ai dati a chi si occupi di attività di ricerca<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> I firmatari si sono impegnati all'implementazione dei "Commitments and Measures" nel termine di sei mesi dalla sottoscrizione del Codice, che è dotato di un quadro di monitoraggio rafforzato.