

Rivista di diritto dei media

**Alcune riflessioni preliminari  
(e provvisorie) sui rapporti  
tra i motori di ricerca  
ed il pluralismo informativo.**

Roberto Borrello

*Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento  
di Scienze Politiche ed Internazionali dell'Università degli Studi di Siena*

# Abstract

Il contributo affronta la delicata ed ancora poco esplorata problematica della qualificazione della posizione giuridica dei c.d. motori di ricerca, rispetto alla tutela del pluralismo informativo quale valore fondante della forma di stato democratico di derivazione liberale. Partendo dalla ricostruzione della varietà e peculiarità dei diversi attori che animano il mondo di Internet, viene criticata la visione che tende ad attribuire un ruolo di meccanici ed acritici "trasportatori" di contenuti informativi, ai motori di ricerca, come tali non sottoponibili alla varia tipologia di strumenti elaborati nei vari ordinamenti a tutela del pluralismo. Si evidenziano a tale riguardo i profili, connessi anche all'attuale evoluzione qualitativa dei *search engines*, che renderebbero invece necessari interventi intesi a garantire il pluralismo, con particolare riguardo all'ambito dell'ordinamento italiano, anche se in forme e con qualificazioni che, allo stato dell'arte, appaiono realizzabili più *de iure condendo* che *de iure condito*.

internet  
libertà di espressione  
motori di ricerca  
pluralismo informativo

---

# Sommario

1. La problematica dei rapporti tra principio del pluralismo informativo e rete Internet, sul piano del ruolo dei motori di ricerca. Profili introduttivi generali. - 2. La rete Internet ed il Sistema Integrato della Comunicazione – SIC nell'ordinamento italiano. - 3. Pluralismo informativo e motori di ricerca: i nodi della problematica. - 3.1. Sulla presunta ininfluenza dei motori di ricerca sul contenuto delle informazioni veicolate. La connessione tra l'attività dei motori di ricerca ed il diritto ad essere informati come diritto ad accedere a tutti i prodotti del pensiero a diffusione generalizzata presenti nello spazio pubblico di discussione. - 3.2. La rilevanza dei motori di ricerca sulla distribuzione delle risorse del mercato dei media e le conseguenze sul pluralismo informativo. - 4. Considerazioni finali.

## **1 La problematica dei rapporti tra principio del pluralismo informativo e rete Internet, sul piano del ruolo dei motori di ricerca. Profili introduttivi generali.**

Ricordava Paolo Caretti, in un convegno su Internet ed il pluralismo<sup>1</sup>, le parole di Carl Schmitt: «la terra è il luogo del diritto, il mare il luogo della libertà». Adattando questa affermazione al contesto contemporaneo, secondo Caretti, Internet dovrebbe essere il mare (virtuale) degli internauti, ma tale mito va a suo avviso sfatato, in quanto l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato a chiare lettere che Internet è spesso luogo di scontro di interessi diversi e richiede anche regolazione.

Appare interessante, in tale quadro, la possibile rilevanza di una categoria degli operatori del web, i motori di ricerca, nel contesto della tutela del pluralismo informativo, alla luce di un recente conflitto tra Agcom e Google, in ordine all'obbligo da parte di consociate di tale gruppo di fornire dati sulla situazione economica mediante la c.d Informativa Economica di Sistema-IES.

La centralità del principio del pluralismo nell'ambito degli ordinamenti nazionali, sovranazionali ed internazionali, regionali e non<sup>2</sup>, quale strumento di tutela della libertà di pensiero, intesa nella dimensione della libertà di informazione (che comprende, a sua volta il diritto ad informare ed ad essere informati), è un dato ormai consolidato.

L'essenza del pluralismo informativo consiste nella efficace circolazione delle diverse idee ed opinioni, che è, strategicamente, una delle condizioni essenziali per il funzionamento dello stato democratico nella sua attuale evoluzione, in quanto consente ai cittadini di esercitare la sovranità in modo informato e consapevole, rendendo effettiva l'eguaglianza nell'esercizio del voto.

L'efficace attuazione di tale fondamentale principio richiede che vi sia il più ampio numero possibile di voci presenti nell'area pubblica di discussione e dibattito (pluralismo esterno) e che vi sia il rispetto da parte di tutte tali voci, pubbliche o private, sia pure con diversa intensità, di regole di indipendenza, obiettività e completezza nell'attività comunicativa, al fine di garantire il diritto ad essere informati dei cittadini (pluralismo interno o dei contenuti).

In Italia, come in tutti i paesi di quelle che, una volta, si chiamavano, *lato sensu*, le democrazie occidentali, l'attenzione è stata rivolta, in origine, soprattutto nei confronti di mezzi di comunicazione ad alta valenza suggestiva, quali la televisione, nel momento in cui è stato superato il modello del monopolio pubblico ed è stata ammessa l'iniziativa privata in un contesto "misto".

In particolare, dopo che la sentenza n. 148 del 1981 della Corte aveva già condizionato l'apertura ai privati nel settore televisivo a livello nazionale all'adozione di norme antitrust (evidenziando il lato del pluralismo esterno), si è accentrata l'attenzione anche sui profili di pluralismo interno, non limitati alla presenza necessaria del servizio pubblico, ma anche da riferire ai soggetti privati, specie, come si ricordava più sopra, nel settore della comunicazione politica. Al di là del dibattito sollevato sulla compatibilità del modello di pluralismo interno così configurantesi con la caratterizzazione in senso liberale e non funzionale della libertà di manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione ex art 21 cost. (v. in tal senso la sent. n. 155 del 2002 della Corte e la giurisprudenza del giudice amministrativo favorevole verso alcune regolazioni dell'Agcom attuate dal 2006 in poi<sup>3</sup>), ciò che in questa sede ci interessa evidenziare è il modello di garanzia del pluralismo esterno attuato nel nostro ordinamento a partire dal 2004, mediante la legge n. 112 (c.d Gasparri)<sup>4</sup> e con la creazione del c.d. Sistema Integrato delle Comunicazioni – SIC.

Vi sono vari modi di attuare il pluralismo esterno. Una tendenza tipica della disciplina dell'informazione, al fine della tutela del pluralismo è stata, nel passato, quella di attuare gli interventi secondo una logica di differenziazione basata sulle caratteristiche dei mezzi di comunicazione usati (la grande dicotomia originaria è stata, notoriamente, quella tra stampa e televisione e quindi con norme anticoncentrazione nel primo settore e limiti tecnici concernenti il mezzo nel secondo).

La successiva convergenza e digitalizzazione hanno determinato approcci regolativi basati invece su una considerazione complessiva o quantomeno aggregata per talune tipologie di mezzi, con l'applicazione dell'approccio di tipo antitrust, ma adattato alla logica del pluralismo delle voci, inte-

<sup>1</sup> Convegno svoltosi alla Università Bocconi il 5 giugno 2013: v. il resoconto in <http://www.millecanali.it/Internet-e-il-pluralismo/>.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione ampia del tema, con indicazioni dottrinarie e giurisprudenziali, appare utile l'allegato A alla delibera 28 ottobre 2010, n. 555/2010/Cons ("Procedimento per l'individuazione dei mercati rilevanti nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni") in <http://www.agcom.it/documents/10179/539455/Allegato+28-10-2010+1/6e15a519-77c1-4ae7-910f-2481c3621a58?version=1.0>, 37 e ss.

<sup>3</sup> Su cui v. A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma del T.U. della Radiotelevisione*, in V. CUFFARO - G. DI ROSA (a cura di), *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Milano 2008, t. 2, 1995 e ss.

<sup>4</sup> L. 3 maggio 2004, n. 112, poi trasfusa ed integrata nell'ambito del d.lgs. 31 luglio 2005, n.177 (Testo Unico della Radiotelevisione), a sua volta, successivamente, modificato ed integrato con il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 44, con l'assunzione dell'attuale denominazione di Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (d'ora in poi TUSMAR).

so a vietare posizioni dominanti consistenti nel superamento di un certo livello della titolarità dei ricavi nell'ambito aggregato di riferimento.

Tra le varie soluzioni si può ricordare ad esempio il modello statunitense, elaborato dalla *Federal Communications Commission* (FCC) nel 2003, del *Diversity Index* (DI), basato sull'assunto che alcuni media (quotidiani, settimanali, TV via etere, radio e Internet, ma non altra stampa periodica, come i mensili, la TV satellitare e via cavo) debbano essere considerati come tutti afferenti a un unico mercato ma che l'impatto di ciascuno (cioè la "presa" sull'opinione pubblica e la capacità di influenzare quest'ultima) cambi da caso a caso e quindi sia necessario ponderare il peso specifico di ciascun medium. In altri ordinamenti si è tentato poi di introdurre metodi basati non su fattori economici ma sulla qualità dell'informazione: in Germania, sin dal 1997, la Commissione sulla concentrazione nei media (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*, KEK) è andata sviluppando un meccanismo di tutela del pluralismo, applicato al mercato televisivo, basato sul criterio del potere predominante nella formazione dell'opinione pubblica, che a nessun soggetto deve essere consentito detenere, avendo riguardo al potere suggestivo del messaggio diffuso, così come nel Regno Unito grazie alla riforma varata con il *Communications Act 2003* l'Ofcom utilizza un controllo battezzato *public interest o plurality test* che utilizza un mix di criteri di pluralismo esterno ed interno<sup>5</sup>.

In questa prospettiva, il modello del SIC italiano<sup>6</sup> vorrebbe attuare l'approccio integrato sopra indicato attraverso la creazione di un coacervo comprendente le attività inerenti alla stampa quotidiana e periodica, all'editoria annuaristica ed elettronica, alla radio e ai servizi di media audiovisivi, al cinema, alla pubblicità esterna, alle iniziative di comunicazione di prodotti e servizi, nonché alle sponsorizzazioni. E' a tale "calderone" che si commisura la posizione dominante di un soggetto (20%). In ogni caso, la legge demanda all'Agcom, la vigilanza sulle concentrazioni monosettoriali, autorizzandola a porre in essere misure che vanno dal mero richiamo a l'imposizione di dismissioni di aziende o di rami d'aziende (T.U. radiotelevisione, art. 43 cc. 1-5).

## **2 La rete Internet ed il Sistema Integrato della Comunicazione – SIC nell'ordinamento italiano.**

Rispetto al SIC, la rete Internet non è stata presa in origine in considerazione, se non, appunto, in ordine all'editoria elettronica "anche via Internet".

La limitatezza di tale visione è stata ben presto evidenziata dall'Agcom.

In particolare, con la delibera di indizione di una consultazione pubblica<sup>7</sup>, l'Agcom osservava che «nell'attuale formulazione del TU rientra la mera editoria elettronica (anche attraverso tale mezzo) che rappresenta, come ampiamente dimostrato da questa istruttoria, un segmento di un più ampio mercato, al momento riconducibile ad Internet, nella sua parte finale di fruizione di contenuti e servizi (ma non di accesso). Internet rappresenta non solo un ambito economico al momento unitario, ma anche il terzo mezzo di informazione per i cittadini italiani, con un'assoluta valenza ai fini del pluralismo, sia attuale che, ancor più, prospettica. In questo senso, si suggerisce un intervento del Legislatore volto a ridefinire le aree economiche rilevanti ai fini di un'analisi a tutela del pluralismo in senso più conforme a quanto appena illustrato. Più in generale, appare auspicabile un approccio più flessibile di quello attuale che preveda la possibilità per l'Autorità di considerare anche nuovi ambiti di attività che dovessero emergere in conseguenza dell'evoluzione tecnologica e di mercato».

Tali considerazioni erano ribadite nell'allegato A alla delibera 555/10/CONS<sup>8</sup>, resa in esito alla sopra menzionata indagine ed intesa alla «individuazione dei mercati rilevanti nell'ambito del sistema integrato delle comunicazioni», nella quale si rilevava che «incluso nel Sistema Integrato

---

<sup>5</sup> V. ampie indicazioni sulle forme della tutela del pluralismo in prospettiva comparata nell'allegato A alla delibera Agcom n. 555/2010/CONS., cit., p. 47 e ss. V. per il *diversity index* negli USA, A. MARCUS, *Media Diversity And Substitutability: Problems with the FCC's Diversity Index*, in *A journal of law and policy for the information society* 2007, reperibile in pdf alla pagina [web http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/Marcus-formatted.pdf](http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/Marcus-formatted.pdf)

<sup>6</sup> Su cui v. A. VALASTRO - R. ZACCARIA - E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2014, 515 ss.

<sup>7</sup> Delibera 367/10/CONS, allegato B, 230 – 231. In tal senso anche la più recente delibera 41/17/CONS, riferita alla individuazione dei mercati riferibili ai servizi di media audiovisivi - SMA, allegato A, 8, n. 37.

<sup>8</sup> V. *supra*, nota 2.

delle Comunicazioni soltanto l'attività di editoria elettronica, come sopra definita<sup>9</sup> e chiaramente rilevante ai fini della tutela del pluralismo, rimangono escluse tutte le altre forme di comunicazione on line, non qualificabili come prodotti o servizi di editoria elettronica, ma ugualmente rilevanti. Infatti, l'attività di diffusione di informazioni al pubblico tramite il web è svolta tanto da soggetti già operanti nel settore delle comunicazioni di massa - in comparti anche diversi da quello editoriale - quanto da aggregatori di notizie, gestori di portali, social network, blogger<sup>10</sup>. Tuttavia la stessa Autorità evidenziava che «in tale contesto, una corretta interpretazione del dato normativo non consente di estendere il concetto di editoria elettronica oltre a quello descritto nel procedimento...» e veniva riaffermata la necessità di «una modifica normativa» per attuare tale necessaria estensione.

A tale riguardo, nello stesso Allegato, l'Autorità aveva premesso, su un piano generale, che la finalizzazione del processo di definizione dei mercati del SIC alla tutela del pluralismo presuppone uno scrutinio circa la rilevanza di tali ambiti merceologici e geografici rispetto agli obiettivi individuati dal legislatore<sup>11</sup>. A tal fine l'Agcom effettuava una fondamentale distinzione tra i mercati potenzialmente rilevanti ai fini della garanzia di pluralismo (quelli connessi all'attività radiotelevisiva e all'editoria quotidiana e periodica) e le altre aree economiche elencate nel Testo Unico (annuaristica, cinema, pubblicità esterna, iniziative di comunicazione, sponsorizzazioni) che «seppur rientranti nel comparto della comunicazione, rilevano rispetto ad altri profili del pluralismo (culturale per il cinema, politico per la pubblicità esterna) e non appaiono, già prima facie, avere una specifica valenza per le garanzie del pluralismo»<sup>12</sup>. Veniva ribadito, tuttavia, che «[n]on vi è dubbio alcuno poi che, nonostante il legislatore non lo abbia esplicitamente considerato, Internet si pone oggi, e ancora di più in prospettiva, come un mezzo di pregnante rilevanza ai fini della tutela del pluralismo.» In quel momento, quindi, *de iure condito*, l'offerta di informazione on line, secondo modalità distinte dalla tradizionale nozione di editoria elettronica (intesa come offerta periodica di prodotti editoriali su supporto digitale), non poteva essere presa in considerazione sotto nessun punto di vista ai fini della tutela del pluralismo, secondo il modello del SIC<sup>13</sup>.

L'invito delle autorità di regolazione a valutare i profili qui sopra messi in luce, non è stato recepito dal legislatore attraverso una proposta di origine governativa, ma attraverso un emendamento politicamente trasversale (PDL-PD) introdotto nei confronti del d.l. 18 maggio 2012, n. 63, conv. con l. 16 luglio 2012, n. 103 (Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale), all'art. 3, comma 5-*bis*. Tale emendamento ha inserito nel comma 10 dell'art. 43 del TUSMAR un inciso che ha aggiunto, tra i ricavi rilevanti al fine del calcolo dell'ammontare del SIC a cui commisurare il tetto del 20%, quelli derivanti «da pubblicità on line e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione». Nel contempo ha introdotto l'obbligo di iscrizione nel registro degli operatori della comunicazione (ROC: art. 1, comma 6, lett. a), numero 5), della l. 31 luglio 1997, n. 249) per le imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere «sul web e altre piattaforme digitali fisse o mobili».

Sotto tale punto di vista va ricordato che, come più volte evidenziato dall'AGcom, il settore dei mezzi di comunicazione si compone di una serie di mercati, distinti ma collegati fra di loro, che presentano una struttura a due versanti<sup>14</sup>. Nel primo versante, i consumatori o utenti soddisfano attraverso il mezzo le proprie esigenze di informazione, comunicazione e intrattenimento. Nel secondo versante, gli inserzionisti di pubblicità domandano spazi pubblicitari all'editore del mezzo di comunicazione per promuovere i propri prodotti ai consumatori finali in cambio di un numero di contatti pubblicitari realizzati dal mezzo. Il mezzo di comunicazione gestito da un editore (di quotidiani, periodici), da un'emittente radiotelevisiva e/o da un sito Internet rappresenta pertanto l'elemento di congiunzione che consente di soddisfare la domanda dei due gruppi di consumatori:

---

<sup>9</sup> La nozione "ristretta" di editoria elettronica ai sensi del SIC, è stata ricostruita dall'Agcom (vedi sempre Allegato A alla delibera 555/10/CONS, 188) mediante il riferimento al Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione ("ROC"), approvato con delibera 666/08/CONS. In particolare, l'art. 2, comma 1, lett. i), includendo tra i soggetti obbligati ad iscriversi al ROC quelli che esercitano un'attività di editoria elettronica, li definisce come quei soggetti che pubblicano in modalità elettronica testate diffuse al pubblico con carattere di periodicità, quotidiana o non quotidiana. Secondo l'Autorità, quindi, la norma, avrebbe introdotto il carattere della regolare periodicità della testata come requisito per poter essere qualificati soggetti esercenti l'editoria elettronica o digitale. In tal senso, notava sempre, l'Agcom, l'impostazione adottata dalla delibera di escludere l'editoria non periodica appare coerente con la scelta adottata dal legislatore di non considerare, tra le attività rilevanti ai fini del SIC, la stampa cartacea non periodica, quale l'editoria libraria.

<sup>10</sup> Allegato A, 199.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Su tale base l'Agcom non riteneva sussistere un mercato rilevante autonomo, nell'ambito del SIC per l'editoria elettronica intesa nel senso ristretto sopra ricordato ed individuava i seguenti mercati: Mercato della televisione in chiaro; Mercato della televisione a pagamento; Mercato radiofonico; Mercato dell'editoria quotidiana; Mercato dell'editoria periodica (nell'ambito del quale veniva inserito quello dell'editoria elettronica).

<sup>14</sup> <http://www.agcom.it/mercati-media>

## Alcune riflessioni preliminari (e provvisorie) sui rapporti tra i motori di ricerca ed il pluralismo informativo

i fruitori del mezzo, da un lato, gli inserzionisti di pubblicità, dall'altro.

Ritenendo di dovere monitorare il mercato di Internet su entrambi i versanti ora descritti, l'Agcom ha richiesto l'invio dell'Informativa Economica di Sistema (IES) a tutti i soggetti che effettuano l'attività di raccolta pubblicitaria *online* in Italia, compresi quelli che realizzano ricavi sul territorio nazionale ma li fatturano all'estero<sup>15</sup>.

Tale decisione ha provocato la reazione di Google contro il coinvolgimento di due sue consociate, aventi sede, una in Irlanda e l'altra in Italia, che hanno impugnato la delibera del 2013 dinanzi al TAR Lazio, sostenendo che l'impugnata delibera avrebbe illegittimamente esteso l'obbligo di comunicare all'Autorità, con scadenza annuale, i dati d'impresa contenuti nella c.d. "informativa economica di sistema" anche a società, come le ricorrenti medesime, che non presterebbero, in Italia, servizi di media audiovisivi, né sarebbero, comunque, attive nell'ambito dei settori economici che costituiscono il sistema integrato delle comunicazioni.

Il TAR del Lazio chiamato a decidere in tempi rapidi nel merito, ha sollevato una questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE con ordinanza n. 8405/2015. Tale questione è così formulata: «se l'art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) osti all'applicazione dell'impugnata delibera dell'Autorità di garanzia delle Telecomunicazioni n. 397/13/CONS, e delle relative disposizioni di legge nazionale di riferimento ove interpretate nel senso indicato dalla medesima Autorità, che richiedono una complessa "informativa economica di sistema" (necessariamente redatta secondo le norme di contabilità italiane) sulle attività economiche svolte nei confronti dei consumatori italiani, motivata da finalità di tutela della concorrenza ma necessariamente connesse alle diverse e più limitate funzioni istituzionali della medesima Autorità di tutela del pluralismo nel settore considerato, ad operatori pur non ricompresi nell'ambito di applicazione della legislazione nazionale di disciplina del medesimo settore (Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici) ed in particolare, nella fattispecie in esame, ad un operatore nazionale svolgente solo servizi per la sua consociata di diritto irlandese nonché, con riferimento a quest'ultima, ad un operatore non avente sede e non svolgente attività con impiego di dipendenti sul territorio nazionale, ovvero se ciò costituisca una misura restrittiva della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione Europea in violazione dell'art. 56 del Trattato»<sup>16</sup>.

La causa C-322/15 è stata decisa dalla Corte con una ordinanza, ai sensi dell'art. 53 par. 2 e 94 del Regolamento di Procedura, con la quale è stata pronunciata la "irricevibilità manifesta" per mancanza di sufficienti precisazioni concernenti il contesto di fatto e di diritto della controversia nel giudizio principale nonché le ragioni che giustificano la necessità di una risposta alla questione pregiudiziale.

La Corte non è, quindi entrata nel merito della questione, ma ha rilevato, pregiudizialmente, la mancata cooperazione da parte del giudice remittente nella ricostruzione del contesto nazionale e nella adeguata motivazione della effettiva pregiudizialità della questione<sup>17</sup>.

La problematica è, comunque, di estrema complessità<sup>18</sup>, in quanto involge diversi profili, tra cui anche quello della atterritorialità dello svolgimento di attività sul *web* e sulle società con sede legale estera ma sostanzialmente operanti in un certo ambito spaziale sul piano degli effetti economici. Ai nostri fini, tuttavia, l'aspetto che interessa è quello della possibile rilevanza del tipo di attività dei motori di ricerca ai fini della tutela del pluralismo.

<sup>15</sup> Vedi l'art. 2, comma 1, lett. e) della delibera 397/13/CONS: «Le imprese concessionarie di pubblicità: i soggetti che esercitano, direttamente o per conto di terzi, attività di negoziazione e conclusione di contratti di vendita di spazi pubblicitari da trasmettere mediante impianti radiofonici o televisivi o da diffondere su giornali quotidiani, periodici, sul web e altre piattaforme digitali fisse o mobili, sugli annuari, al cinema e attraverso agenzie di stampa». L'art. 3 comma 5, ult. periodo stabilisce che «Ai fini della dichiarazione, devono essere altresì considerati i ricavi realizzati sul territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero». La lett. f) dello stesso art. 2 ribadisce, per altro, la nozione tradizionale di editoria elettronica, obbligando alla IES «Gli editori, anche in formato elettronico, di giornali quotidiani, periodici oriviste, altre pubblicazioni periodiche ed annuaristiche e altri prodotti editoriali: 1) i soggetti editori di cui all'articolo 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'articolo 18, comma 1, della legge n. 416 del 1981, che pubblicano, anche in formato elettronico, testate diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, o altri prodotti editoriali in misura superiore a dodici numeri l'anno; 2) gli altri soggetti editori, anche ad azionariato diffuso, che pubblicano, anche in formato elettronico, una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità, ovvero prodotti realizzati su supporto informatico, destinati alla diffusione di informazioni presso il pubblico (con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici), purché sotto la direzione di un giornalista o di un pubblicitario (art. 46, legge n. 69 del 1963; C. cost., sent. n. 98 del 1968)».

<sup>16</sup> V. per una ricostruzione della vicenda D. MULA, *L'informativa economica di sistema alla luce della più recente giurisprudenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), -Focus TMT -28 settembre 2015.

<sup>17</sup> Ordinanza dell'8 settembre 2016 - causa C-322/15. La Corte ha al riguardo rilevato che, sebbene la domanda di pronuncia pregiudiziale menzionasse nel complesso il quadro normativo che veniva in questione nel giudizio principale, essa però non indicava le disposizioni concretamente applicabili alla lite costituente l'oggetto di quest'ultimo. Non venivano esplicitati, in particolare, né la portata né il contenuto dell'obbligo di cui è stato esteso l'ambito di applicazione, ossia le informazioni che tali operatori economici sono tenuti, in virtù della IES, a fornire all'Agcom, nonché le implicazioni risultanti dal formulario predisposto dall'Agcom per gli operatori economici in questione. Al riguardo la Corte ha ricordato che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve fornire tali fondamentali indicazioni «al fine di permettere ai soggetti interessati contemplati dall'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché alla Corte di valutare la conformità dell'obbligo suddetto al diritto dell'Unione, alla luce segnatamente della sua natura, del suo contenuto e della sua portata», nonché «di verificare se e in quale misura tale provvedimento sia idoneo e necessario per conseguire l'obiettivo di interesse generale che esso persegue».

<sup>18</sup> A questo punto si attende la pronuncia di merito da parte del TAR del Lazio, per la quale è stata fissata l'udienza pubblica del 31 gennaio 2018.

### 3 Pluralismo informativo e motori di ricerca: i nodi della problematica.

Su di un piano generale, occorre considerare, anche alla stregua della ricostruzione più sopra delineata, che i soggetti che operano nel *web* sono di diversa natura: a) soggetti operanti in altri settori tradizionali dei media, con offerta *online* (quotidiani e periodici); b) gli editori nativi digitali c) gli aggregatori (motori di ricerca, portali e altri siti) e i *social media* (*social network* e *blog*).

Ciò che viene contestato in sede giudiziale da Google è, tra l'altro, il carattere non editoriale della propria attività, nel senso della non idoneità a produrre e controllare contenuti informativi che sarebbe proprio del motore di ricerca.

Tale profilo è stato messo in luce in sede dottrina in sede di commento della modifica legislativa avvenuta nel 2012<sup>19</sup>, sulla base di una equazione tra attività di predisposizione di contenuti informativi (nozione di editore) e legittimazione passiva alla tutela, a qualsiasi titolo, del pluralismo informativo.

Viene fatto anche riferimento al d. lgs. n. 70 del 2003, che classifica gli aggregatori tra i prestatori di servizi nella società dell'informazione, esimendoli da una serie di responsabilità, proprio in virtù della presunta assenza di controllo sui contenuti da essi trasportati (articoli da 14 a 17)<sup>20</sup>. Viene infine richiamata una certa giurisprudenza che ha escluso la responsabilità dei motori di ricerca in alcune fattispecie, proprio in ordine alla mancanza di controllo dei contenuti diffusi<sup>21</sup>.

La peculiarità dell'attività svolta dai motori di ricerca nel Sistema Integrato delle Comunicazioni-SIC (Google è quello che detiene una posizione ampiamente dominante sul mercato della raccolta pubblicitaria), non determinerebbe, quindi, in tale prospettiva, un impatto sul pluralismo dell'informazione, così come invece avviene nel caso di monopolio in mercati quali quelli tipici dell'audiovisivo, da parte dei soggetti che creano il prodotto audiovisivo stesso e quindi fanno informazione (mentre i motori di ricerca aggregerebbero e diffonderebbero informazione fatta da altri).

Tuttavia, la posizione dottrina in esame pone in evidenza anche un profilo attinente alla natura degli stessi *search engines*, in ordine alla loro forte incidenza sulla mediazione tra interessi diversi, in quanto "intermediari digitali" che forniscono l'accesso all'informazione. In tal senso, viene evidenziato come i motori di ricerca siano di ausilio al pluralismo, inteso tanto come accesso quanto come scelta delle informazioni da parte degli utenti, aumentando le fonti da cui attingere e garantendo la totale personalizzazione dell'esperienza di ricerca<sup>22</sup>.

Sembrerebbe, allora, emergere una ricostruzione in base alla quale i motori di ricerca, da un lato, favoriscono il pluralismo (e quindi sono rilevanti per il pluralismo), ma, dall'altro, non dovrebbero essere assoggettati ad alcuna forma di controllo connessa alla garanzia del mantenimento del pluralismo stesso (anche semplicemente attraverso l'obbligo imposto alle loro concessionarie di pubblicità, di fornire dati sull'ammontare dei loro ricavi ai fini del SIC), in quanto non influirebbero sui contenuti del pluralismo stesso.

La posizione ora ricostruita, se la si è ben compresa, non appare condivisibile, in quanto la sussistenza, comunque, di un impatto da parte dei motori di ricerca sulle dinamiche del pluralismo, determina una rilevanza che non può essere priva di conseguenze, secondo il ben noto principio della correlazione tendenziale tra potere (lato sensu) e responsabilità, da intendere anche, ai fini della latitudine della sua valenza giuridica, nelle sue alte implicazioni valoriali-etiche, secondo la nota lezione di Jonas<sup>23</sup>.

In realtà, tale impatto, per i *search engines*, sembra sussistere sotto due punti di vista: a) in ordine al loro diretto (e rilevato dalla stessa posizione dottrina in esame) apporto al processo informativo, sia come diffusori di prodotti del pensiero (anche se non direttamente creati), sia in ordine alla determinazione delle condizioni per l'effettività del diritto ad essere informati dei cittadini; b) in ordine, comunque, anche alle forme di condizionamento che essi sono in grado di generare sui soggetti che realizzano in forma originaria i contenuti informativi).

Su tali aspetti, appare opportuno svolgere qualche ulteriore riflessione, da considerare *in progress*,

<sup>19</sup> O. POLLICINO, *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider*, in <http://www.giurcost.org/studi/pollicino1.pdf>

<sup>20</sup> Per altro va fatto presente (ma v. anche *infra* nel testo) che all'art. 1, comma 6 della Direttiva 2000/31 di cui il d.lgs. costituisce attuazione, si stabilisce che: "La presente direttiva lascia impregiudicate le misure adottate a livello comunitario, o nazionale nel rispetto del diritto comunitario, per promuovere la diversità linguistica e culturale e garantire la salvaguardia del pluralismo".

<sup>21</sup> O. POLLICINO, *op. cit.*, p. 13 e ss.

<sup>22</sup> Su tali profili v. lo studio a cura di L. BOLOGNINI e G. RAGUSA (Istituto Nazionale per la Privacy e la valorizzazione dei dati) del 2015 dal titolo *Effetti dei motori di ricerca sul pluralismo dell'informazione - Aspetti giuridici e di analisi econometrica*, alla pagina *web* <http://www.istitutoitalianoprivacy.it/effetti-motori-di-ricerca-sul-pluralismo-informativo.pdf>

<sup>23</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (trad.it. a cura di P. P. PORTINARO), Milano 2009.

vista anche la brevità del presente contributo.

### **3.1. Sulla presunta ininfluenza dei motori di ricerca sul contenuto delle informazioni veicolate. La connessione tra l'attività dei motori di ricerca ed il diritto ad essere informati come diritto ad accedere a tutti i prodotti del pensiero a diffusione generalizzata presenti nello spazio pubblico di discussione.**

Quanto al primo aspetto, sembra debba essere oggetto di più attenta riflessione il sopra segnalato profilo della presunta assenza di una capacità di influire sui contenuti dei prodotti del pensiero (informazioni raccolte sul *web*) che da essi vengono trasmessi verso gli utenti.

Si può partire al riguardo, dall'insegnamento della nostra Corte costituzionale che ha evidenziato come la libertà di manifestazione del pensiero comprenda anche la diffusione di pensiero "altrui" (sent. n. 94 del 1977<sup>24</sup>), che, nel contesto della rete digitale, potrebbe portare a considerare come processi comunicativi ex art. 21 Cost., la veicolazione di pensiero altrui, selezionato dai motori di ricerca, che ne farebbero *content provider*, piuttosto che *service provider*.

Su di un piano generale, in un'ottica di superamento di una visione tradizionale della individuazione di un ruolo attivo nei processi di circolazione dell'informazione, va segnalato quel relativamente recente orientamento giurisprudenziale che, attento alla necessità di non sottrarre nessun processo rilevante nel contesto del sistema delle comunicazioni, ha incluso i pacchetti di abbonamento a pagamento diffusi dalla piattaforma satellitare Sky tra i SMA (servizi di media audiovisivi), rilevanti, sul piano dei ricavi, al fine della loro inclusione nella IES, ancorchè essi non siano riconducibili ad una diretta responsabilità editoriale da parte dell'operatore satellitare<sup>25</sup>.

I motori di ricerca sono certamente esclusi dall'area dei SMA, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a, n.1, lett. (c) del TUSMAR, ma l'orientamento segnalato appare importante, per come detto, nell'ottica della conferma della considerazione dell'influenza sui processi comunicativi di attività comunque idonee alla diffusione di prodotti del pensiero, anche se non intesi direttamente ad esprimere un pensiero proprio del "diffusore".

In ogni caso, al di là della loro neutralità o meno rispetto ai contenuti diffusi, i motori di ricerca non possono considerarsi irrilevanti per il pluralismo informativo a causa della loro oggettiva incidenza sull'esercizio di diritti fondamentali.

Tale incidenza non è stata evidenziata soltanto a livello nazionale, ma anche nell'ambito dell'Unione europea. Va ricordata, in primo luogo, la fondamentale decisione della Corte di Giustizia UE del 13 maggio 2014 (*Google Spain*, C-131/12) nella quale, si è sottolineato il ruolo importante che svolgono Internet e i motori di ricerca nella società moderna, i quali conferiscono alle informazioni contenute in un siffatto elenco di risultati carattere ubiquitario", richiamandosi l'altra fondamentale sentenza *eDate Advertising e a.* (C-509/09 e C-161/10, punto 45).

Di conseguenza, anche attribuendo a Google un mero ruolo di "intermediario" nell'informazione, tale ruolo appare estremamente importante e cruciale nell'ambito dei complessi processi che caratterizzano la circolazione delle idee e delle opinioni nello spazio pubblico.

In particolar modo acquista rilievo il profilo della tutela del segmento più importante del processo dell'informazione pubblica e cioè quello della ricezione dell'informazione da parte dei cittadini, nella specie come utenti del *web*.

Della libertà fondamentale di ricevere informazioni, quale aspetto della libertà di informazione garantito dall'articolo 11, paragrafo 1, della Carta ha parlato la Corte di Giustizia UE nella decisione del 2013 (*Sky Österreich*, C-283/11), ritenendo legittime misure, a livello dell'Unione, che comportano limitazioni della libertà d'impresa privilegiando, con riguardo alla necessaria ponderazione dei diritti e degli interessi in gioco, l'accesso del pubblico all'informazione rispetto alla libertà contrattuale.

Il pluralismo nel contesto europeo tende a garantire che gli Stati adottino politiche funzionali a

---

<sup>24</sup> Ci sia consentito il riferimento anche a R. BORRELLO, *Pay tv e circolazione di prodotti del pensiero a vocazione comunicativa*, in P. BARILE - R. ZACCARIA (a cura di), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione in Italia*, Torino, 1994 e id., *Il prodotto radiotelevisivo*, cap. X, parte I del *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di SANTANIELLO), vol. XV, t. 2, Padova, 1996, 499.

<sup>25</sup> Trattandosi di programmi creati da altri soggetti: si tratta di Cons. St., sez. III, sent. 5 febbraio 2015, n. 582, sulla quale v. R. PETTI, *L'informativa economica di sistema: quale perimetro? L'assenza di responsabilità editoriale, non esime dalla comunicazione all'Agcom*, in *Quaderni di Diritto Mercato Tecnologia*, n. 2, 2015-Rivista On line.



promuovere la libertà di informazione sia dal punto di vista degli operatori, ma sia anche da quello degli utenti. Infatti, i governi hanno un ruolo attivo nel garantire la circolazione e il reperimento di diversi punti di vista funzionali alla formazione dell'opinione pubblica.

Sotto tale punto di vista i motori di ricerca sono gli attori, sul *web*, della effettività del diritto ad essere informati, consentendo agli utenti di raggiungere in modo sistematico e rapido informazioni disperse in uno spazio virtuale tendenzialmente infinito ed inesplorabile con le capacità del singolo. di una serie di accertamenti empirici eseguiti dall'Agcom sui temi in esame, che rivelano profili di estremo interesse nell'ottica qui considerata.

Nel 2010, ricorda l'Agcom nell'indagine conoscitiva sopra menzionata, risultava da una ricerca realizzata da Gfk Eurisko, che il 20,6% di coloro che dichiarano di interessarsi alle tematiche di attualità (economia, politica internazionale, nazionale o locale) si informa *online*. Tale dato evidenzia che, nonostante l'*audience* del mezzo sia ancora inferiore rispetto a quella dei media tradizionali, il numero di individui che fruisce di Internet allo scopo di reperire notizie è più elevato del numero di persone che utilizzano la *pay tv*, la radio o le testate periodiche per la medesima finalità. Negli Stati Uniti, la quota di coloro che si informano attraverso il *web* sugli argomenti di carattere nazionale e internazionale raggiunge il 42%, un valore addirittura superiore a quello che si registra per i quotidiani e la radio<sup>26</sup>.

Rispetto a tale quadro generale, emergono poi ulteriori elementi. Uno dei primi servizi ad affermarsi quando Internet è diventata una rete aperta ai servizi *web* di produttori privati è stato senz'altro il *search*. Il *search* nasce, infatti, dall'esigenza degli utenti di trovare pagine e servizi desiderati, in un contesto in cui la mera elencazione di alcuni siti raggruppati per categorie non era più sufficiente, considerata la crescente mole di informazioni presenti sulla rete. L'intento dell'utente nell'uso del servizio può essere molteplice: informativo (ricerca di informazioni), di navigazione (ricerca dell'url di una pagina), transazionale (ricerca di un servizio per effettuare una determinata transazione).

I *search* risultano, quindi, fondamentali per i cittadini, sia per acquisire informazioni e formarsi opinioni, sia per orientare le proprie scelte, da quelle di consumo fino a quelle di voto. In tale funzione (condivisa con gli altri c.d. servizi orizzontali quali i social e gli aggregatori) si realizza un rapporto virtuoso con i creatori originari dei contenuti informativi (editori *online* nativi o derivati) rispetto ai quali essi fanno da veicoli di diffusione.

Più in generale, quindi, i motori di ricerca e gli *store*, nel caso di navigazione da *device* mobile, si configurano come piattaforme di aggregazione e di accesso ai contenuti informativi. Il dato importante è che gli utenti tendono spesso a percepire questi ultimi e non le piattaforme informative originarie come i fornitori di *news online*, anche perché la ri-aggregazione dei singoli contenuti e la personalizzazione dell'offerta al pubblico avviene spesso proprio a livello di porta di ingresso alla rete (e, quindi, di motori di ricerca, portali e *social network*). Il dato è poi confermato dall'analisi dei singoli siti ritenuti più rilevanti per informarsi *online* sull'attualità (nazionale e/o locale). Google è di gran lunga il sito più utilizzato dagli utenti a questi fini (21,5%). Nella indagine conoscitiva "TV 2.0", la stessa Agcom<sup>27</sup> ha sottolineato, sulla base di evidenze empiriche, la rilevanza del ruolo di Google nel settore dei nuovi media, ponendo in evidenza come «la presente analisi ha inequivocabilmente dimostrato come, a prescindere dalla responsabilità editoriale, le nuove forme di comunicazione su Internet, pur eventualmente non rientrando nel tradizionale concetto di editore, presentino significativi effetti sul pluralismo dell'informazione tanto che tali voci rappresentano già ora fonti di informazioni più seguite di quelle classiche»<sup>28</sup>.

In tal senso, quindi, come si osservava più sopra, i *search engines*, aumentano le fonti da cui attingere e garantiscono la totale personalizzazione dell'esperienza informativa, amplificando il surplus informativo tipico dell'*information society*<sup>29</sup>. Questa capacità di raccogliere dati è rilevante nell'ot-

<sup>26</sup> All. A delibera 355/2010/CONS., cit., 196.

<sup>27</sup> All. A delibera 19/15/CONS del 5 febbraio 2015 (<https://www.agcom.it/documents/10179/4025280/Documento+generico+23-02-2016/a8a5a511-254b-4440-9881-48a-5d0b4612f?version=1.1>). V. anche, della stessa Agcom, sul ruolo sempre più rilevante dell'informazione on line nel settore della comunicazione politica, il documento del 23 febbraio 2016 *Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale*, disponibile alla pagina web <https://www.agcom.it/documents/10179/4025280/Documento+generico+23-02-2016/a8a5a511-254b-4440-9881-5d0b4612f?version=1.1>

<sup>28</sup> In tale prospettiva si colloca l'evoluzione dell'attività dei motori di ricerca, da semplici intermediari per la fornitura dei classici *ten blue links*, da cui attingere le informazioni a diretti fornitori delle informazioni stesse. Il tema è studiato sul piano del principio della c.d. *search neutrality* e del diritto antitrust, in ordine alla possibilità per il motore di ricerca di privilegiare fonti informative a sé riconducibili nella indicizzazione o nella costruzione del diretto processo informativo (secondo l'evoluzione segnalata), ma ha anche riflessi, come si è evidenziato nel testo, sul piano della tematica del pluralismo informativo. Si v. al riguardo D. A. CRANE, *Search Neutrality as an Antitrust Principle*, *George Mason Law Review*, n. 5. 2012, 1199 ss., nonché, sulla riconducibilità dell'attività di indicizzazione da parte di Google al Primo Emendamento, la decisione della *Superior Court of the State of California, County of San Francisco* del 13 novembre 2014 nel caso *St. Louis Martin vs. Google Inc.*, (disponibile alla pagina web <http://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1761&context=historical>) che si rifà (sia pure in modo implicito, visto che il riferimento a tale decisione era l'argomentazione principale della difesa di Google) alla fondamentale decisione della Corte Suprema della California *Blatty vs. New York Times Co.* ((1986) 42 Cal.3d 1033, 232 Cal.Rptr. 542; 728 P.2d 1177), che ha ricondotto la più tradizionale redazione di una lista di best sellers da parte di un giornale cartaceo al Primo Emendamento.

<sup>29</sup>V. ancora il contributo citato alla nota 19 di L. BOLOGNINI - G. RAGUSA.

tica di una verifica della effettività del pluralismo nel contesto nazionale alla stregua dei parametri costituzionali rilevanti (per altro ripresi in sede sovranazionale e internazionale), in presenza di posizioni dominanti nell'effettuazione di tali attività e anche (ma il profilo appare più problematico, sul piano delle sue implicazioni) in quanto distorsioni o alterazioni delle modalità di raccolta e fornitura dei dati potrebbero incidere sulla qualità del pluralismo stesso.

### **3.2. La rilevanza dei motori di ricerca sulla distribuzione delle risorse del mercato dei media e le conseguenze sul pluralismo informativo**

In ordine al secondo profilo occorre tenere conto che, se l'affermazione dell'informazione *on line* sta determinando ricadute positive sul benessere sociale, in quanto genera un surplus informativo spesso a costo quasi nullo per i cittadini; dall'altro lato, non possono non trascurarsi le ricadute che tale situazione determina sulla distribuzione delle risorse del mercato di Internet sugli operatori, con conseguenze rilevanti sul profilo del pluralismo dell'informazione.

La raccolta pubblicitaria *online*, costituisce la principale fonte di finanziamento delle attività informative svolte sul *web*, che sono generalmente offerte agli utenti in forma gratuita.

In particolare ciò accade «per gli editori di siti web, i cui contenuti sono oggetto di riaggregazione dai motori di ricerca e gli altri veicolatori di informazione (portali e social). Sono gli editori in senso proprio quelli dai quali dipende la qualità dei contenuti veicolati online. La pubblicità che essi diffondono è atta ad influire sul design della piattaforma (ossia, su come il contenuto viene presentato agli utenti e restrizioni concorrenziali dal lato pubblicitario possono avere conseguenze negative appunto in una prospettiva di tutela del pluralismo informativo»<sup>30</sup>. In questo senso, il mercato della pubblicità *online* assume una rilevanza strategica non solo per gli assetti concorrenziali del *web*, ma anche per la tutela del pluralismo.

Eventuali strozzature concorrenziali nella raccolta pubblicitaria *online* determinerebbero effetti negativi sia sulla natura stessa, aperta e competitiva, di Internet sia sulle informazioni e notizie a disposizione di cittadini e utenti.

In particolar modo, l'incremento dei ricavi pubblicitari da parte dei motori di ricerca per le inserzioni che vengono fatte direttamente su di essi (distinguendosi da quelle che vengono effettuate sui siti degli editori in senso originario), che, come si rilevava più sopra, si presentano agli occhi degli utenti, come una diretta fonte di informazione, determinerebbe effetti negativi sulle piattaforme tradizionali a cui è imputabile l'informazione per così dire "nativa". Tali piattaforme sono costrette, a causa della drastica riduzione dei propri ricavi, a tagliare i costi di parte della propria attività giornalistica. L'effetto di questo processo potrebbe essere un incremento della diffusione delle notizie ma a spese di un depauperamento della fase di generazione della notizia stessa. È per questo che a livello internazionale (sia comunitario che statunitense) sono state avviate una serie di iniziative (pubbliche e private) volte a finanziare l'attività giornalistica *online*, ed in particolare quella d'inchiesta.

## **4. Considerazioni finali**

In conclusione, pur non potendosi negare che quanto esaminato sopra e nel paragrafo precedente abbia carattere controverso, il dato che emerge è che non appare priva di fondamento la necessità di una particolare attenzione su taluni degli operatori del *web* che, al di là del loro oggettivo peso economico (e delle collegate problematiche in termini anche tributari, ben noti) svolgono attività aventi riflessi importanti sulle dinamiche essenziali del funzionamento del circuito democratico.

La risposta fornita dall'ordinamento italiano è stata quella, come si è visto, dell'inserimento dei ricavi delle concessionarie di pubblicità *online*, nel calcolo del "calderone" del monte ricavi del SIC e della previsione dell'obbligo per tali soggetti di iscriversi nel registro degli operatori della comunicazione- ROC. Il comma 9 dell'art. 43 del TUSMAR stabilisce che «[f]ermo restando il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle

---

<sup>30</sup> V. Allegato A alla Delibera Agcom n. 19/14/CONS (Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e sulla pubblicità *online*), cap. 4 n. 586, in [www.agcom.it/documenti/10179/1/document/9376a211-ebb2-4df6-83ea-282f731faaf2](http://www.agcom.it/documenti/10179/1/document/9376a211-ebb2-4df6-83ea-282f731faaf2)

comunicazioni, i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro degli operatori di comunicazione (...) non possono né direttamente, né attraverso soggetti controllati o collegati ai sensi dei commi 14 e 15, conseguire ricavi superiori al 20 per cento dei ricavi complessivi del sistema integrato delle comunicazioni.»

Si può rilevare, al riguardo, che, allo stato, non esiste un mercato rilevante a cui possa commisurarsi una posizione dominante delle concessionarie ed inoltre sono quest'ultime e non i motori di ricerca a doversi iscrivere al ROC, in ordine alla operatività del limite generale del 20% rispetto al SIC. Se tale assetto appaia sufficiente nell'ottica della tutela del pluralismo, non è chiaro, anche alla stregua del quadro sopra ricostruito, che evidenzia come il fenomeno appaia ancora più complesso ed articolato rispetto non solo alla percezione comune, ma anche a quella istituzionale.

Oltre a quanto si rilevava più sopra<sup>31</sup>, appare interessante segnalare quanto è emerso nelle valutazioni dell'Agcom nell'ambito dell'adozione della più sopra citata delibera 41/17/CONS, nella quale si afferma che se è pur vero che «alla luce del quadro normativo vigente» i servizi operanti *online*, indicati nel citato art. 2 del TUSMAR, non possono venire in rilievo «ai fini delle valutazioni sulla perimetrazione dei mercati nell'ambito del settore dei servizi di media audiovisivi», è altrettanto vero che «l'emersione del modello di business dei c.d. OTT (*Over the Top*: ad es. portali di *e-commerce*, motori di ricerca, *social network*), che attraverso Internet operano su scala globale e che sono sempre più attivi nell'aggregazione e nella distribuzione di vari contenuti, anche audiovisivi, apre possibili nuovi scenari». Secondo l'Agcom, in particolare, le «dinamiche generate dai nuovi servizi audiovisivi diffusi *online* (afferenti ad un ambito di mercato distinto), in particolare offerti dagli operatori OTT, e i relativi impatti sul livello di concorrenza all'interno del sistema integrato delle comunicazioni, saranno oggetto di valutazione nell'ambito della Fase 2 della presente istruttoria, alla luce dei criteri indicati dallo stesso articolo 43, comma 2 del Testo Unico»<sup>32</sup>.

Ecco che, quindi, l'attività dei motori di ricerca potrebbe acquistare rilievo direttamente (in forme e modi ancora da definire) quale ulteriore ed autonoma "voce" stessa del pluralismo, da prendere in considerazione più che altro nella declinazione "esterna" di quest'ultimo, nell'ottica della posizione dominante, apparendo molto più problematica (ed il punto merita una autonoma riflessione) una valutazione in termini di pluralismo "interno". Tale diretta considerazione potrebbe avvenire, con l'inserzione in un mercato rilevante preesistente o in uno nuovo, nel settore dei servizi di media audiovisivi (sulla base degli spunti, sopra indicati, elaborati dall'Agcom), o attraverso l'inquadramento in una accezione più ampia di editoria elettronica o, meglio ancora, potrebbe ipotizzarsi, *de iure condendo*, la costruzione di una nozione *ad hoc*, commisurata al rilevato, atipico ma influente, concorso al processo informativo (da considerare, ovviamente, in relazione a tutti i parametri costituzionali ed eurounitari rilevanti).

---

<sup>31</sup> Supra, par. 3.1.

<sup>32</sup> V. p. 9 e 10 della cit. delibera.