

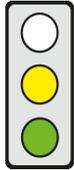
## COVID-19: CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE

cepAnalisi Nr.13/2020

### PUNTI CHIAVE

**Finalità della comunicazione:** La Commissione presenta diverse misure e strumenti per combattere la disinformazione relative al COVID-19 su piattaforme online, senza però intenzione di restrizione dei diritti fondamentali.

**Parti interessate:** cittadini, piattaforme online, inserzionisti, verificatori di fatti.



**Pro:** (1) Un approccio comune europeo per affrontare la disinformazione è appropriato data la natura transfrontaliera della disinformazione online.

(2) La comunicazione non crea obblighi che limitano la libertà di espressione, né crea vincoli per le imprese che possano interferire con la loro libertà imprenditoriale.

**Contro:** (1) I rapporti mensili proposti, dovrebbero includere anche informazioni sui casi in cui i contenuti siano stati erroneamente rimossi, compresi i dettagli sulla rapidità con cui vi è stato posto rimedio.

I passaggi più importanti sono indicati da una riga a margine

### CONTENUTO

#### Titolo

**Comunicazione congiunta** dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea [JOIN\(2020\) 8](#) del 10 giugno 2020: **Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 –Guardare ai fatti.**

#### Breve Riepilogo

##### ► **Contesto e sfide della COVID-19 - „Infodemia“**

- La pandemia COVID 19 è accompagnata da una "infodemia senza precedenti", cioè un eccesso di informazioni spesso false o inesatte sulla malattia, che si sta rapidamente diffondendo attraverso i social media (pag. 1).
- Le lacune nella conoscenza del virus sono un terreno fertile per la proliferazione di narrazioni false o fuorvianti (pag. 1).
- I contenuti falsi e fuorvianti possono essere classificati come (pag. 3-4):
  - illegali, ai sensi della legge, che richiedono quindi un'azione immediata da parte delle forze dell'ordine, o
  - dannosi quando, sebbene non illegali, potrebbero mettere in pericolo vite umane o minare gli sforzi delle autorità per contenere la pandemia.
- Inoltre, i contenuti illegali o dannosi possono essere definiti come (pag. 4):
  - informazioni errate, se non vi è l'intenzione di diffondere informazioni false, oppure
  - disinformazione, se l'intenzione è quella di ingannare o danneggiare la comunità o di realizzare un profitto.
- L'errata informazione e la disinformazione sul COVID-19 esiste in molte forme, tra cui (pag. 3-4):
  - pericolose dichiarazioni errate e fuorvianti, come ad esempio "lavarsi le mani non aiuterà",
  - teorie di cospirazione che mettono in pericolo la salute umana e potrebbero portare a disordini sociali e violenza, ad esempio i miti sulla diffusione di COVID-19 attraverso le apparecchiature 5G,
  - istigazioni all'odio, ad esempio su alcuni gruppi che presumibilmente seminano contagi da COVID-19, e
  - frodi ai danni dei consumatori, ad esempio attraverso la vendita di cure miracolose con effetti sulla salute non comprovati.
- Queste forme di errata informazione e disinformazione possono essere utilizzate per realizzare:
  - criminalità informatica, come la diffusione di *malware* tramite i link correlati a notizie sul COVID-19, e
  - campagne di disinformazione mirate da parte di attori stranieri e di paesi terzi, "soprattutto Russia e Cina", per esacerbare la polarizzazione sociale nell'UE e nelle aree di vicinato.

##### ► **La necessità di una risposta ponderata con precisione alle singole sfide (pag. 5)**

- Affrontare le sfide dell'errata informazione e della disinformazione richiede una risposta calibrata da parte di tutte le componenti della società, a seconda del grado di danno causato, degli attori coinvolti, dell'intenzionalità e della forma di comunicazione utilizzata.
- Tutti i rimedi dovrebbero essere attuati nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.
- L'Alto Rappresentante e la Commissione propongono le seguenti misure a breve termine:
  - rafforzare la capacità d'azione dei cittadini, e
  - una migliore cooperazione all'interno dell'UE, cioè tra le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e altri *stakeholder* importanti, nonché con partner quali l'OMS.

► **All'interno e all'esterno dell'UE: sviluppare la comunicazione strategica e la cooperazione**

- Durante tutta la pandemia, l'accesso a informazioni accurate su COVID-19 ha contribuito a proteggere la salute dei cittadini (pag. 5).
- L'UE ha contribuito a fornire informazioni accurate sul COVID-19 negli Stati membri, nei paesi vicini e anche oltre (pag. 5).
  - Una [pagina internet](#) allestita dalla Commissione europea verifica le affermazioni diffuse relative al COVID-19.
  - [Il sistema di allarme rapido dell'UE](#), istituito dal Piano d'azione contro la disinformazione (JOIN(2018) 36 del 12.2018) (a seguire "Piano d'azione") [si veda [cepPolicyBrief Nr. 14/2019](#)], già consente alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri di scambiarsi informazioni sulla disinformazione legata al COVID 19. Europol controlla le conseguenze della pandemia da COVID-19 in relazione alla *Cyber*-criminalità ed ha già anche pubblicato una [relazione](#) al riguardo.
- La Commissione europea e l'Alto Rappresentante si attivano per:
  - creare una sezione specifica del sistema di allarme rapido dedicata allo scambio di informazioni relative al COVID-19 (pag.6),
  - fornire in modo attivo informazioni basate sui fatti nel quadro dei dibattiti in corso a livello nazionale (pag. 6),
  - sviluppare le proprie capacità di comunicazione strategica (pag.5) e
  - sostenere la condivisione delle migliori pratiche di contrasto alla disinformazione e alle operazioni di influenza esterna esistenti a livello mondiale (pag.8).

► **Rafforzamento della trasparenza da parte delle piattaforme online**

- La collaborazione con le piattaforme *online* è un elemento chiave, sia per realizzare una valutazione completa della sfida, sia per dare una risposta efficace all'"infodemia".
- Le piattaforme *online*, in particolare quelle già firmatarie del Codice di autodisciplina contro la disinformazione (di seguito "Codice di condotta"), che fa parte del Piano d'azione della Commissione, hanno adattato le loro regole per contrastare la minaccia della disinformazione nel contesto del COVID-19 (pag. 9).
- Esse hanno, in particolare:
  - promosso contenuti affidabili sul COVID-19 prodotti dall'OMS, dalle autorità sanitarie nazionali e dai media,
  - bocciato contenuti, che dopo un esame dei fatti si siano rivelati errati o fuorvianti,
  - limitato annunci a favore di prodotti e servizi non adeguati, e
  - in conformità con gli "standard della rete", eliminato contenuti che potrebbero mettere in pericolo la salute dei cittadini o la sicurezza pubblica.
- Le piattaforme online devono garantire la piena attuazione degli obblighi previsti dal Codice di condotta.
- La Commissione intende istituire un programma di monitoraggio e di relazioni periodiche (di seguito "il Programma") ai sensi del Codice di condotta.
- Nei rapporti mensili, le piattaforme dovrebbero fornire dati su (pag. 10):
  - misure intraprese per limitare la pubblicità che utilizza disinformazione su COVID-19 (compresa la pubblicità ospitata su siti web di paesi terzi), se possibile suddivisa per Stato membro,
  - attività messe in campo per la diffusione di informazioni provenienti dalle autorità sanitarie nazionali e internazionali, dalle autorità dell'UE e dai media più professionali,
  - l'attuazione delle proprie politiche di informazione degli utenti, in caso di episodi di disinformazione, e,
  - segnalare tutti i casi di manipolazione nei *social media* e di influenza ostile.
- Il Programma dovrà comprendere anche piattaforme, che non sono sottoscrittori del Codice di condotta, ad es. WhatsApp.
- La Commissione (pag. 10-11):
  - invita le piattaforme ad ampliare e intensificare la loro cooperazione con i verificatori dei fatti e ad offrire attivamente alle organizzazioni di tutti gli Stati membri dell'UE l'accesso ai loro programmi di verifica dei fatti; e
  - sosterrà le attività di *fact-checking* e di ricerca, ad esempio sulla disinformazione COVID-19 nei *social network*, e prenderà in considerazione la possibilità di fornire nuovi strumenti di *fact-checking* per rivelare narrazioni fuorvianti e fonti *online* inaffidabili.

► **Garanzia della libertà di espressione e del pluralismo nel dibattito democratico**

- Le misure per combattere l'infodemia potrebbero però essere usate, sia all'interno che all'esterno dell'UE, come pretesto per minare i diritti e alcune libertà fondamentali, come la libertà di espressione (pag. 11).
- Molti Stati membri hanno già leggi - anche penali - che trattano la disinformazione. Leggi troppo genericamente ampie o che impongono pene sproporzionate per questi reati, possono limitare la disponibilità a parlare con i giornalisti e indurre all'autocensura (pag. 12).
- Inoltre, la crisi ha aggravato la già difficile situazione economica del giornalismo, riducendo drasticamente i ricavi pubblicitari nonostante la crescita dell'audience (pag. 12).
- Per sostenere l'indipendenza dei media e i giornalisti nell'UE e nel mondo, la Commissione intende:
  - continuare a finanziare progetti nel campo del giornalismo, della libertà dei media e a garantire il cofinanziamento del dibattito pluralistico,
  - proporre misure per rafforzare la libertà e il pluralismo dei media nell'ambito del Piano d'azione europeo per la democrazia,

- presentare un piano d'azione per i media e il settore audiovisivo per sostenere ulteriormente il cambiamento digitale e la competitività di questi settori e per promuovere la consapevolezza e il pensiero critico tra i vari gruppi, in particolare i giovani

► **Tutela della salute pubblica e diritti dei consumatori (pag. 15)**

- La manipolazione, le pratiche di vendita ingannevoli e le frodi sono illegali se violano la legge a tutela dei consumatori e richiedono quindi una risposta da parte delle autorità competenti. Ciò vale indipendentemente dal fatto che contengano o meno elementi di disinformazione.
- La Commissione ha invitato i principali fornitori di piattaforme a collaborare con le autorità dei consumatori e ad adottare misure proattive per combattere le frodi. Tale cooperazione deve continuare nel quadro della futura legge sui servizi digitali.
- Le piattaforme dovrebbero riferire regolarmente sull'efficacia delle loro azioni e sulle nuove tendenze.

## Contesto Politico

La Comunicazione si poggia sul Piano d'azione contro la disinformazione [si veda [cepPolicyBrief Nr. 14/2019](#)], e diversi elementi confluiranno nel Piano d'azione europeo per la democrazia nonché nel *Digital Services Act* [vedi [cepStudy Responsabilità per contenuti digitali online illegali](#)].

## VALUTAZIONE

### Valutazione dell'impatto economico

L'"infodemia" che circonda la pandemia COVID-19 è particolarmente problematica a causa delle numerose forme che l'errata informazione e la disinformazione hanno assunto e della rapidità con cui possono diffondersi, in particolare sui social media (si veda [OECD PolicyBrief](#)).

Poiché le informazioni sono la base per un processo decisionale razionale, un enorme volume di informazioni false e fuorvianti che circolano su COVID-19 può portare gli utenti di Internet a prendere decisioni non ottimali - o addirittura sbagliate. Tali decisioni sbagliate possono minacciare la salute individuale e pubblica, la sicurezza nazionale e persino il processo democratico. Pertanto, è opportuno che la Commissione chieda una risposta calibrata. Ciononostante, come la Commissione giustamente premette, gli avvisi, i rimedi agli "infodemi" devono essere attentamente progettati, in modo da rispettare pienamente i diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e la libertà d'impresa.

La Commissione affronta il dilemma tra la limitazione dell'errata informazione e la disinformazione da un lato e la possibile interferenza con i diritti fondamentali dall'altro, adottando un approccio "hands-off" che salvaguarda comunque quest'ultimi. Infatti, poiché i rimedi introdotti non sono di natura vincolante, le parti interessate possono decidere autonomamente se implementarli o meno. In questo modo, **la Comunicazione non crea alcun vincolo che limiti la libertà di espressione né impone obblighi alle aziende che potrebbero interferire con la loro libertà di condurre un'attività.**

La Commissione riconosce giustamente che le diverse agenzie locali, i verificatori dei fatti, i giornalisti, i governi nazionali, e le stesse piattaforme online sono nella posizione migliore per contrastare gli "infodemi" nel loro campo specifico. Centralizzare l'enorme volume di competenze necessarie per contrastare le numerose forme di errata informazione e disinformazione non sarebbero realizzabili.

Poiché l'errata informazione e la disinformazione sono diffuse in modo simile in tutta l'UE, è evidente che l'Alto Rappresentante e la Commissione promuovano la cooperazione tra i vari attori più autorevoli all'interno dell'UE e a livello globale e sostengano gli Stati membri nel contrastare l'"infodemia". Così appare opportuna la creazione di una sezione specifica COVID-19 nel quadro del sistema di allarme rapido, che promuova la condivisione di informazioni tra le autorità nazionali. Tuttavia, l'efficacia del sistema di allarme rapido dipenderà da come gli Stati membri reagiranno concretamente ad un allarme.

L'intenzione della Commissione di svolgere un ruolo più attivo nei dibattiti nazionali può aiutare a smascherare narrazioni false o fuorvianti che alcuni Stati membri potrebbero non avere alcun incentivo ad affrontare, come ad esempio "il governo sta facendo del suo meglio, considerando che la solidarietà dell'UE è scomparsa nel bel mezzo della pandemia".

Il Codice stabilisce regole comuni per tutta l'UE, riducendo così il rischio di frammentazione giuridica a causa di divergenti regole nazionali in riferimento alle piattaforme online. Poiché piattaforme come WhatsApp e Telegram, che non hanno firmato il Codice, sono importanti distributori di errata informazione e disinformazione, l'invito della Commissione di aderire al Codice stesso è da ritenersi appropriata.

La richiesta della Commissione di pubblicare relazioni mensili sulle politiche e le misure introdotte dalle piattaforme online per contrastare gli "infodemi", tuttavia possono gravare sulle tali piattaforme. Però, questo non ha la forma di un obbligo, in quanto esse decidono liberamente se far parte o meno dei firmatari del Codice. D'altro canto, questi rapporti, consentirebbero agli utenti, ai governi nazionali, ai media e ai verificatori dei fatti di poter più accuratamente valutare come la disinformazione sia diffusa su internet e come gli utenti interagiscono con tali tipi di informazioni, aumentando così il volume e la qualità dei dati sulla base dei quali gli utenti di internet prendono le decisioni. Questo diventerà ancora più evidente se tali dati fossero disaggregati per singolo Stato membro, pur aumentando in tal modo anche i costi da prevedere per gli adempimenti da parte delle piattaforme online.

Per valutare in modo esaustivo le misure introdotte dalle piattaforme online per contrastare l'"infodemia", si propone però che tali rapporti mensili debbano anche fornire informazioni sui casi in cui il contenuto è stato erroneamente declassato o rimosso, compresi i dettagli sulla rapidità con cui si è proceduto al rimedio di tali tipi di azioni, a condizione che ciò sia poi avvenuto. Anche la stesura di rapporti così dettagliati potrebbe risultare piuttosto costosa, le piattaforme online hanno interesse a fornire informazioni trasparenti sulle misure che hanno introdotto per affrontare l'"infodemia", in quanto tali relazioni possono convincere la Commissione che le misure regolamentari vincolanti contro l'errata informazione e la disinformazione diffusa su piattaforme online, ad esempio nel quadro del *Digital Services Act*, non sono necessarie e giustificate.

Sostenendo le attività di *fact-checking* e di ricerca, anche mettendo a disposizione strumenti sviluppati appositamente dalla Commissione, quest'ultima consente ai *fact-checker* di impiegare le loro capacità in modo più efficiente. Ciò risulta particolarmente importante, poiché a causa dell'enorme quantità di informazioni che circolano online, i *fact-checker* sono attualmente in grado di verificare solo una frazione dei contenuti che andrebbero vagliati.

Cofinanziando progetti indipendenti nel campo del giornalismo o, ad esempio, facilitando l'accesso a [finanziamenti per le imprese creative](#), la Commissione contribuisce a limitare la diffusione di informazioni false e fuorvianti.

L'attività di media indipendenti rimane infatti fondamentale per controllare le responsabilità dei governi nazionali, delle imprese e degli altri media, contrastando così la diffusione di informazioni false e tendenziose.

È molto importante aumentare la consapevolezza e il pensiero critico sul fenomeno delle informazioni false e tendenziose, poiché spetta all'utente finale delle informazioni decidere criticamente in cosa credere.

La richiesta della Commissione alle piattaforme online di cooperare con le associazioni dei consumatori e adottare misure proattive per contrastare le truffe, può aiutare a proteggere i consumatori da pratiche dannose che potrebbero danneggiare la loro salute. Poiché non tutti i fornitori di piattaforme hanno le capacità tecniche per monitorare i prodotti venduti o pubblicizzati sulla loro piattaforma, è opportuno che tale cooperazione avvenga su base volontaria.

## Valutazione giuridica

### Competenza

Nessuna criticità. Le misure annunciate nella comunicazione non sono di natura vincolante e non sollevano alcun problema di competenza.

### Sussidiarietà

Nessuna criticità. In particolare, **un approccio comune europeo per affrontare il tema della disinformazione va giudicato appropriato, data la natura transfrontaliera della disinformazione online**. Inoltre, le preoccupazioni dell'UE nel suo complesso vengono prese più seriamente dalle grandi imprese tecnologiche che le preoccupazioni di singoli Stati membri, anche se esse vengono espresse solo in forma non vincolante.

### Proporzionalità nei rispetti degli Stati membri

Nessuna criticità, perché non impone obblighi vincolanti nei rispetti degli Stati membri

### Altre questioni di compatibilità con il diritto dell'UE

L'invito della Commissione alle piattaforme di presentare relazioni periodiche sui loro principi e azioni per combattere la disinformazione in relazione al COVID-19 e di estendere e intensificare la loro cooperazione con i *fact-checker* rientra nell'ambito delle fattispecie di tutela della libertà imprenditoriale [articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)]. Tuttavia, non viene creato alcun obbligo e inoltre non si profila nessun altro impatto sufficientemente diretto e significativo sulla libertà imprenditoriale. Non vi è quindi alcuna interferenza con la libertà imprenditoriale.

La comunicazione non interferisce neppure con la libertà di espressione e di informazione (articolo 11 CDFUE). Ciò è dovuto al fatto che la Comunicazione non impone alle piattaforme a bloccare o cancellare i contenuti, né crea alcun altro impatto sufficientemente diretto e significativo sulla libertà di espressione e di informazione. Rispetto al precedente Piano d'azione, è da accogliere con favore il fatto che la Comunicazione si astenga dal minacciare di trasformare il Codice di condotta in un atto vincolante [si veda [cepPolicyBrief Nr. 14/2019](#)]

## Conclusioni sintetiche

La Comunicazione non crea vincoli che limitano la libertà di espressione, né crea obblighi per le aziende che interferiscono con la loro libertà di condurre affari. Un approccio comune europeo per affrontare la disinformazione è appropriato, data la natura transfrontaliera della disinformazione *online*. I rapporti mensili proposti dovrebbero però contenere anche informazioni sui casi in cui il contenuto è stato erroneamente rimosso, compresi i dettagli sulla rapidità con cui sono state adottate le misure correttive.