



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 12 dicembre 2018
(OR. en)

15431/18

AG 43
INST 489
PE 187
DATAPROTECT 271
JAI 1284
CYBER 321
FREMP 233
RELEX 1080
JAIEX 168
HYBRID 19
CULT 166
EDUC 467
AUDIO 127
DIGIT 252
INF 248

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	5 dicembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	JOIN(2018) 36 final
Oggetto:	Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Piano d'azione contro la disinformazione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento JOIN(2018) 36 final.

All.: JOIN(2018) 36 final



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO
EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Piano d'azione contro la disinformazione

1. INTRODUZIONE

La libertà di espressione è un valore fondamentale dell'Unione europea sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle costituzioni degli Stati membri. 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.

Per disinformazione si intende un'informazione rivelatasi falsa o fuorviante concepita, presentata e diffusa a scopo di lucro o per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che può arrecare un pregiudizio pubblico¹. Il pregiudizio pubblico include minacce ai processi democratici e a beni pubblici quali la salute dei cittadini, l'ambiente e la sicurezza dell'Unione. La disinformazione non include gli errori involontari, la satira e la parodia, o notizie e commenti chiaramente identificabili come di parte. Le azioni descritte nel presente piano d'azione riguardano esclusivamente i contenuti di disinformazione che sono legali a norma del diritto dell'Unione o nazionale. Tali azioni non pregiudicano le disposizioni legislative applicabili dell'Unione o degli Stati membri, comprese quelle sui contenuti illegali².

In seguito all'attentato chimico di Salisbury e alle relative conclusioni del Consiglio europeo³, la Commissione e l'alto rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta dal titolo "Rafforzamento della resilienza e potenziamento delle capacità di affrontare le minacce ibride"⁴, che individua la comunicazione strategica come settore prioritario per i futuri lavori. Il Consiglio europeo ha poi invitato *"l'alto rappresentante e la Commissione a presentare entro dicembre 2018, in cooperazione con gli Stati membri e in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2015, un piano d'azione con proposte specifiche per una risposta coordinata dell'UE al problema della disinformazione, comprensivo di mandati appropriati e risorse sufficienti per le pertinenti squadre di comunicazione strategica del SEAE"*⁵.

Il presente piano d'azione risponde alla richiesta del Consiglio europeo di presentare misure tese a *"proteggere i sistemi democratici dell'Unione e combattere la disinformazione, anche nell'ambito delle prossime elezioni europee"*⁶. Si basa sulle attuali iniziative della Commissione e sul lavoro della task force di comunicazione strategica per l'Est del Servizio europeo per l'azione esterna e definisce le azioni che devono essere intraprese dalla Commissione e dall'alto rappresentante, con l'assistenza del Servizio europeo per l'azione esterna, in collaborazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo. Tale piano comprende contributi ricevuti dagli Stati membri, anche in occasione di discussioni in seno al

¹ Comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo" [COM(2018) 236].

² La Commissione ha proposto misure mirate per contrastare la diffusione di contenuti illegali online, compresa la raccomandazione sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online [C(2018) 1177]. Cfr. anche la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online [COM (2018) 640] e la direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta, concordata il 6 novembre 2018.

³ Conclusioni del Consiglio europeo, 22 marzo 2018.

⁴ JOIN(2018) 16.

⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, 28 giugno 2018.

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, 18 ottobre 2018.

Consiglio⁷, ai Comitati dei rappresentanti permanenti I e II, al Comitato politico e di sicurezza e ai pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio e in occasione di riunioni dei direttori politici e della comunicazione strategica dei ministeri degli Affari esteri. Prende inoltre in considerazione la cooperazione con i principali partner dell'Unione, tra cui l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e il Gruppo dei sette (G7)⁸.

La comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo" (di seguito la "comunicazione di aprile") ha sottolineato il ruolo fondamentale svolto dalla società civile e dal settore privato (in particolare le piattaforme dei social media) nell'affrontare il problema della disinformazione. Facendo seguito a tali iniziative, nel settembre 2018 le piattaforme online e l'industria pubblicitaria hanno concordato un codice di buone pratiche per aumentare la trasparenza online e proteggere i cittadini, specialmente in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019, ma anche in una prospettiva a più lungo termine. È ora essenziale che tali soggetti realizzino gli obiettivi fissati dalla Commissione in aprile e si conformino pienamente al codice di buone pratiche⁹. Si sta inoltre creando una rete indipendente di verificatori di fatti per aumentare la capacità di individuare e denunciare la disinformazione e si stanno compiendo sforzi costanti a livello dell'Unione e nazionale per sostenere l'alfabetizzazione mediatica.

Il presente piano d'azione è accompagnato da una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori relativi alla comunicazione di aprile¹⁰. La relazione illustra i progressi compiuti per quanto concerne le varie iniziative, in particolare il codice di buone pratiche, la promozione di un ecosistema online sicuro, affidabile e responsabile, le attività connesse alla sensibilizzazione e all'alfabetizzazione mediatica nonché il sostegno a mezzi di informazione indipendenti e a un giornalismo di qualità.

Il Consiglio europeo ha riconosciuto per la prima volta la minaccia derivante dalle campagne di disinformazione online nel 2015, quando ha chiesto all'alto rappresentante di far fronte alle campagne di disinformazione organizzate dalla Russia. La task force di comunicazione strategica per l'Est è stata istituita per gestire tale problema e svolgere attività di sensibilizzazione al riguardo. La comunicazione relativa al quadro congiunto per contrastare le minacce ibride¹¹ ha portato all'istituzione della cellula per l'analisi delle minacce ibride, nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna, che agisce come punto di riferimento unico per l'analisi delle minacce ibride. Ha portato inoltre all'istituzione del Centro europeo di eccellenza per la lotta contro le minacce ibride, che condivide le migliori

⁷ Cfr. il dibattito politico sul tema "Contrastare la diffusione della disinformazione online: sfide per l'ecosistema mediatico" e le conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2018.

⁸ Con l'impegno di Charlevoix a difendere la democrazia dalle minacce straniere, i leader del G7 si sono impegnati a intraprendere azioni concertate per far fronte a soggetti stranieri che cercano di compromettere le nostre istituzioni e società democratiche, i nostri processi elettorali, la nostra sovranità e la nostra sicurezza.

⁹ Cfr. anche le conclusioni del Consiglio del 27 novembre 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Se le definizioni delle "minacce ibride" variano e devono rimanere flessibili per rispondere al loro carattere mutevole, il concetto esprime invece la combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata. L'accento è generalmente messo sullo sfruttamento dei punti deboli del bersaglio e sulla creazione di ambiguità per ostacolare il processo decisionale. Le campagne massicce di disinformazione, che usano i social media per controllare il discorso politico o per radicalizzare, reclutare e dirigere mandatarci, possono essere vettori di minacce ibride. Cfr. JOIN(2016) 18.

pratiche e sostiene le attività dell'Unione e dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico in questo settore.

In vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 e di oltre 50 elezioni presidenziali, nazionali o regionali/locali che avranno luogo negli Stati membri entro il 2020, è urgente intensificare gli sforzi al fine di garantire processi democratici liberi e regolari. Le minacce alla democrazia di uno Stato membro possono danneggiare l'Unione nel suo complesso. Inoltre, la disinformazione ha spesso come bersaglio le istituzioni europee e i loro rappresentanti e mira a compromettere lo stesso progetto europeo in generale. Il 12 settembre 2018 la Commissione ha adottato misure¹² per assicurare elezioni europee libere e corrette e ha raccomandato il ricorso a sanzioni, ove opportuno, anche per l'uso illegale di dati personali al fine di influire sull'esito delle elezioni¹³. È inoltre urgente che gli Stati membri adottino le misure necessarie per tutelare l'integrità dei loro sistemi e delle loro infrastrutture elettorali e li sottopongano a prova prima delle elezioni europee.

Le campagne di disinformazione, in particolare quelle condotte da paesi terzi, fanno spesso parte della guerra ibrida¹⁴, che comprende attacchi informatici e intrusioni nelle reti¹⁵. I dati dimostrano un aumento dell'uso di strategie di disinformazione da parte di soggetti di stati stranieri per influire sui dibattiti sociali, creare divisioni e interferire nei processi decisionali democratici. Tali strategie hanno come bersaglio non solo gli Stati membri, ma anche i paesi partner dei vicinati orientale e meridionale, del Medio Oriente e dell'Africa.

La disinformazione prodotta e/o diffusa da fonti russe è stata segnalata nel contesto di varie elezioni e di diversi referendum nell'UE¹⁶. Sono state ben documentate le campagne di disinformazione relative alla guerra in Siria¹⁷, all'abbattimento del volo MH-17 nell'Ucraina orientale¹⁸ e all'uso di armi chimiche nell'attacco di Salisbury¹⁹.

¹² Per una panoramica completa delle misure, cfr. la comunicazione dal titolo "Assicurare elezioni europee libere e corrette" [COM(2018) 637 final].

¹³ Tali sanzioni si aggiungono a quelle previste dal regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento 2016/679).

¹⁴ Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride: la risposta dell'Unione europea [JOIN(2016) 18 final].

¹⁵ Questi attacchi informatici possono comprendere intrusioni mirate per raccogliere informazioni sensibili da utilizzare per fughe di notizie, anche manipolate a fini di discredito, per l'appropriazione di account sui social media, l'uso di bot per gestire profili sui social media e le perturbazioni dei sistemi informatici di organismi quali le società radiotelevisive o le commissioni elettorali.

¹⁶ Si veda ad esempio la relazione del Centro di analisi, previsioni e strategia (CAPS) e dell'Istituto francese di ricerca strategica (IRSEM): https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Dichiarazione congiunta di 17 paesi membri dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) sugli attacchi chimici a Duma, in Siria: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/manipulation-of-information/article/syria-chemical-attacks-in-douma-7-april-joint-statement-by-france-and-16-other>.

¹⁸ Per quanto riguarda la campagna di disinformazione sull'abbattimento del volo MH-17, si vedano i seguenti articoli della task force di comunicazione strategica per l'Est: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> e <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/> nonché la dichiarazione della squadra investigativa comune: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>. Per quanto riguarda l'operazione informatica contro l'OPCW all'Aia, si veda: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

2. **DISINFORMAZIONE: COMPRENDERE LE MINACCE E RAFFORZARE LA RISPOSTA EUROPEA**

La disinformazione rappresenta una minaccia in evoluzione che richiede sforzi costanti per affrontarne i soggetti pertinenti, i vettori, gli strumenti, i metodi, i bersagli prioritari e l'impatto. Alcune forme di disinformazione, specialmente a livello statale, sono analizzate dalla cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride, in collaborazione con le task force di comunicazione strategica del Servizio europeo per l'azione esterna e con il sostegno dei servizi degli Stati membri.

I soggetti responsabili della disinformazione possono essere interni agli Stati membri o esterni e possono comprendere soggetti statali (o sostenuti dai governi) e non statali. Alcune relazioni²⁰ indicano che oltre 30 paesi ricorrono alla disinformazione e influiscono sulle attività in vari modi, persino all'interno dei loro paesi. Il ricorso alla disinformazione da parte di soggetti all'interno degli Stati membri è fonte di crescente preoccupazione in tutta l'Unione. Sono stati segnalati nell'Unione anche casi di disinformazione organizzati da soggetti non statali, ad esempio per quanto concerne le vaccinazioni²¹. Per quanto riguarda i soggetti esterni, vi sono dati convincenti nel caso della Federazione russa. Vi sono tuttavia anche altri paesi terzi che ricorrono a strategie di disinformazione e che imparano in fretta dai metodi della Federazione russa.

Secondo la cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride, la disinformazione proveniente dalla Federazione russa²² rappresenta la minaccia più grave per l'UE in quanto è sistematica, ben finanziata e condotta su una scala diversa rispetto ad altri paesi. In termini di coordinamento, di livello dei bersagli e di implicazioni strategiche, la disinformazione proveniente dalla Russia rientra in una più ampia minaccia ibrida che utilizza diversi strumenti e leve e che ricorre anche a soggetti non statali.

Nel periodo che precede le elezioni del Parlamento europeo del 2019 potrebbero aumentare le campagne di disinformazione mirate e costanti contro l'Unione, le sue istituzioni e le sue politiche. **Ciò richiede un'azione immediata e urgente al fine di proteggere l'Unione, le sue istituzioni e i suoi cittadini dalla disinformazione.**

I social media sono diventati un importante mezzo di diffusione della disinformazione; in alcuni casi, come è avvenuto per Cambridge Analytica, l'obiettivo è diffondere contenuti di disinformazione rivolti a determinati utenti, individuati mediante l'accesso a dati personali e il loro uso senza autorizzazione, con il fine ultimo di influenzare i risultati elettorali. Dati recenti indicano che i servizi di messaggistica privata sono sempre più utilizzati per diffondere la disinformazione²³. Tra le tecniche utilizzate vi sono la manipolazione dei video (*deep-fakes*) e la falsificazione di documenti ufficiali; l'uso di software per Internet automatizzato (bot) al fine di diffondere e amplificare contenuti e dibattiti controversi sui social media; il furto di identità e gli attacchi ai profili sui social media da parte di troll. Allo stesso tempo, in molte regioni continuano a svolgere un ruolo importante mezzi più tradizionali come la televisione, i giornali, i siti web e le catene di e-mail. Gli strumenti e le

²⁰ Cfr. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

²¹ Cfr. COM(2018) 245 e COM(2018) 244.

²² La dottrina militare russa riconosce esplicitamente tra le sue competenze la guerra dell'informazione: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Secondo l'università di Oxford le piattaforme di messaggistica diretta hanno ospitato campagne di disinformazione in almeno 10 paesi quest'anno.

tecniche utilizzati sono in rapida evoluzione, per cui la **risposta deve evolversi altrettanto rapidamente**.

Oltre ad intraprendere azioni all'interno degli Stati membri e a livello dell'Unione, l'UE è particolarmente interessata a collaborare con i propri partner in tre regioni prioritarie: il vicinato orientale e meridionale dell'Unione e la regione dei Balcani occidentali. Denunciare la disinformazione nei paesi limitrofi dell'Unione è un elemento complementare rispetto alla lotta contro tale problema all'interno dell'Unione.

Il Servizio europeo per l'azione esterna ha istituito alcune task force di comunicazione strategica specifiche, composte da esperti con competenze linguistiche e conoscenze pertinenti, al fine di affrontare il problema e definire strategie di risposta. Le task force lavorano a stretto contatto con i servizi della Commissione per garantire un approccio coordinato e coerente in materia di comunicazione nelle regioni.

Sulla base del piano d'azione in materia di comunicazione strategica, adottato il 22 giugno 2015, il mandato della task force di comunicazione strategica per l'Est comprende tre linee d'azione: i) comunicare e promuovere in modo efficace le politiche dell'Unione nel vicinato orientale; ii) rafforzare l'ambiente mediatico generale nel vicinato orientale e negli Stati membri, compreso il sostegno alla libertà dei mezzi di informazione e il rafforzamento dei media indipendenti; e iii) migliorare la capacità dell'Unione di prevedere, affrontare e rispondere alle attività di disinformazione da parte della Federazione russa. In risposta alle conclusioni del Consiglio del dicembre 2015 e del giugno 2017, il Servizio europeo per l'azione esterna ha creato due task force supplementari: la task force per i Balcani occidentali²⁴, che si occupa di detta regione, e la task force per il Sud²⁵, che si occupa dei paesi del Medio Oriente, dell'Africa settentrionale e della regione del Golfo.

Dalla sua istituzione, la task force di comunicazione strategica per l'Est ha comunicato in modo efficace sulle politiche dell'Unione nel vicinato orientale dell'UE, principalmente mediante un approccio basato sulle campagne. La task force di comunicazione strategica per l'Est ha inoltre catalogato, analizzato e messo in luce oltre 4 500 esempi di disinformazione da parte della Federazione russa, denunciando numerose narrazioni di disinformazione, smascherando gli strumenti, le tecniche e le intenzioni delle campagne di disinformazione e sensibilizzando il pubblico al riguardo. La task force di comunicazione strategica per l'Est si concentra sui paesi del partenariato orientale e sui media nazionali e internazionali russi con l'obiettivo di denunciare, sulla base dei dati raccolti, le tendenze, le narrazioni, i metodi e i canali utilizzati e di sensibilizzare il pubblico al riguardo.

Il mandato della task force di comunicazione strategica per l'Est dovrebbe quindi essere mantenuto e il mandato delle altre due task force di comunicazione strategica (per i Balcani occidentali e per il Sud) dovrebbe essere riesaminato alla luce della portata e dell'importanza sempre maggiori delle attività di disinformazione in tali ragioni nonché della necessità di sensibilizzare il pubblico all'impatto negativo della disinformazione.

3. AZIONI PER UNA RISPOSTA COORDINATA DELL'UNIONE ALLA DISINFORMAZIONE

²⁴ Conclusioni del Consiglio sull'allargamento e sul processo di stabilizzazione e di associazione, del 15 dicembre 2015.

²⁵ Conclusioni del Consiglio sulla lotta al terrorismo, adottate il 19 giugno 2017.

Affrontare la disinformazione richiede determinazione politica e un'azione unitaria che mobiliti tutte le parti delle amministrazioni pubbliche (comprese le autorità incaricate della lotta alle minacce ibride e della cibersicurezza e le comunità di intelligence e di comunicazione strategica, nonché le autorità competenti per la protezione dei dati, le elezioni, l'applicazione della legge e i mezzi di informazione). Ciò dovrebbe essere fatto in stretta collaborazione con partner di tutto il mondo che condividono le stesse idee e richiede una stretta cooperazione tra le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri, la società civile e il settore privato, in particolare le piattaforme online.

La risposta coordinata alla disinformazione presentata nel presente piano d'azione si basa su quattro pilastri:

- (i) migliorare le capacità delle istituzioni dell'Unione di individuare, analizzare e denunciare la disinformazione;
- (ii) potenziare risposte coordinate e comuni alla disinformazione;
- (iii) mobilitare il settore privato nella lotta alla disinformazione;
- (iv) sostenere azioni di sensibilizzazione e rafforzare la resilienza sociale.

PILASTRO 1: MIGLIORARE LE CAPACITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE DI INDIVIDUARE, ANALIZZARE E DENUNCIARE LA DISINFORMAZIONE

Per affrontare efficacemente la minaccia della disinformazione è necessario rafforzare le task force di comunicazione strategica del Servizio europeo per l'azione esterna, le delegazioni dell'Unione e la cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride dotandole di ulteriore personale specializzato, quali esperti di estrazione e analisi di dati per l'elaborazione dei dati pertinenti. È altresì importante appaltare servizi supplementari di monitoraggio dei media per coprire una più vasta gamma di fonti e di lingue e per effettuare ulteriori ricerche e studi sull'impatto della disinformazione. Vi è inoltre la necessità di investire in strumenti analitici, quali programmi informatici dedicati al fine di estrarre, organizzare e aggregare enormi quantità di dati digitali.

Il rafforzamento delle task force di comunicazione strategica del Servizio europeo per l'azione esterna sarà effettuato in due fasi.

A breve termine il bilancio per la comunicazione strategica dovrebbe più che raddoppiare²⁶ nel 2019, con il conseguente rafforzamento di almeno 11 posizioni prima delle elezioni europee. A medio termine²⁷ saranno necessari posti supplementari per funzionari permanenti presso le sedi delle task force di comunicazione strategica e della cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride, come pure nuovi posti presso le delegazioni dei paesi del vicinato; ciò implica un aumento complessivo pari a 50-55 membri del personale nei prossimi due anni.

Vi saranno ulteriori sinergie tra i servizi della Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna, ad esempio per quando concerne la condivisione degli strumenti o l'elaborazione delle campagne di comunicazione.

Le analisi delle minacce e le valutazioni di intelligence sono la base del lavoro sulla disinformazione. Dovrebbero essere pienamente sfruttate le competenze del Centro dell'UE

²⁶ Le discussioni attualmente in corso sul bilancio per il 2019 prevedono un aumento da 1,9 milioni di EUR nel 2018 a 5 milioni nel 2019.

²⁷ Per mezzo di modifiche del bilancio per il 2019 e/o della proposta di bilancio per il 2020.

di analisi dell'intelligence al fine di analizzare la natura mutevole delle campagne di disinformazione.

Le task force di comunicazione strategica collaboreranno strettamente con le pertinenti delegazioni dell'Unione e con la Commissione per contrastare la disinformazione. Collaboreranno in particolare con la rete interna della Commissione contro la disinformazione, istituita in seguito alla comunicazione di aprile²⁸.

Gli Stati membri dovrebbero integrare e sostenere le azioni delle istituzioni dell'Unione potenziando le loro capacità a livello nazionale e sostenendo i necessari aumenti delle risorse per le istituzioni dell'Unione.

Azione 1: in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 in particolare, ma anche in una prospettiva a più lungo termine, l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, rafforzerà le task force di comunicazione strategica e le delegazioni dell'Unione con personale supplementare e nuovi strumenti necessari per individuare, analizzare e denunciare le attività di disinformazione. Ove opportuno, gli Stati membri dovrebbero anche potenziare le loro capacità a livello nazionale in questo settore e sostenere il necessario aumento delle risorse per le task force di comunicazione strategica e le delegazioni dell'Unione.

Azione 2: l'alto rappresentante procederà al riesame dei mandati delle task force di comunicazione strategica per i Balcani occidentali e per il Sud al fine di metterle nelle condizioni di contrastare in modo efficace la disinformazione in tali regioni.

PILASTRO 2: POTENZIARE RISPOSTE COORDINATE E COMUNI ALLA DISINFORMAZIONE

Le prime ore successive alla diffusione di contenuti di disinformazione sono cruciali per individuare, analizzare e rispondere a tali contenuti. **Sarà pertanto istituito un sistema di allarme rapido che consentirà di segnalare in tempo reale le campagne di disinformazione** per mezzo di un'infrastruttura tecnologica dedicata. Ciò faciliterà la condivisione di dati e le valutazioni, rendendo così possibile una conoscenza situazionale comune e il coordinamento delle attività volte a individuare i responsabili della disinformazione e a formulare risposte, oltre a garantire l'uso efficiente del tempo e delle risorse.

In vista della creazione del sistema di allarme rapido, **ciascuno Stato membro dovrebbe designare, in linea con il proprio assetto istituzionale, un punto di contatto idealmente situato all'interno dei servizi di comunicazione strategica.** Tale punto di contatto avrebbe il compito di condividere le segnalazioni e garantire il coordinamento con tutte le altre autorità nazionali competenti nonché con la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna. Ciò fa salve le attuali competenze delle autorità nazionali previste dal diritto dell'Unione e/o nazionale o da altre parti del presente piano d'azione. Qualora la disinformazione riguardi le elezioni o il funzionamento di istituzioni democratiche negli Stati membri, i punti di contatto nazionali dovrebbero collaborare strettamente con le reti nazionali per le questioni elettorali²⁹.

²⁸ Tale rete comprende rappresentanti delle direzioni generali della Commissione e delle sue rappresentanze. Di recente la Commissione ha inoltre istituito, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna e al Parlamento europeo, un gruppo di lavoro per la lotta alla disinformazione in vista delle elezioni europee.

²⁹ Cfr. raccomandazione C(2018) 5949 relativa alle reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione dagli incidenti di cibersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo. Tali reti riuniranno le autorità elettorali nazionali, le autorità

In tal caso, il risultato del lavoro del sistema di allarme rapido dovrebbe essere condiviso con le reti europee di cooperazione in materia elettorale³⁰, in particolare ai fini dello scambio di informazioni sulle minacce inerenti alle elezioni e per sostenere l'eventuale applicazione di sanzioni. Le piattaforme online dovrebbero collaborare con i punti di contatto che sostengono il sistema di allarme rapido, in particolare durante i periodi elettorali, al fine di fornire informazioni pertinenti e tempestive.

Il sistema di allarme rapido dovrebbe essere strettamente collegato alle capacità esistenti operative 24 ore al giorno, sette giorni su sette, come il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze³¹ e la sala situazione del Servizio europeo per l'azione esterna³². La cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride, istituita all'interno del Centro dell'UE di analisi dell'intelligence, e i pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio potrebbero inoltre essere utilizzati come canali per la condivisione delle informazioni. La Commissione e l'alto rappresentante garantiranno un regolare scambio di informazioni e migliori pratiche con i principali partner, anche all'interno del G7 e dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico.

Una reazione rapida basata su una comunicazione fattuale ed efficace è essenziale per contrastare e scoraggiare la disinformazione, anche quella riguardante le questioni e le politiche dell'Unione. Ciò è importante per promuovere un dibattito aperto e democratico, libero da manipolazioni, anche nel contesto delle prossime elezioni europee. Le istituzioni dell'Unione³³ e gli Stati membri devono migliorare le loro capacità di reagire e di comunicare in modo efficace. La Commissione ha già aumentato i propri finanziamenti per il miglioramento delle attività di comunicazione, attuate mediante i propri programmi di comunicazione regionali anche nel vicinato dell'Unione e tramite le delegazioni dell'Unione. Le istituzioni dell'Unione sono tutte attivamente impegnate nel comunicare all'interno dell'Unione in merito alle politiche e agli interventi europei; le rappresentanze della Commissione e gli uffici di collegamento del Parlamento europeo negli Stati membri svolgono in particolare un ruolo essenziale nel fornire una comunicazione adattata su scala locale, compresi strumenti specifici per contrastare la disinformazione e divulgare informazioni fattuali³⁴.

La cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, in particolare per quanto riguarda la condivisione di informazioni, l'apprendimento comune, le attività di sensibilizzazione, la comunicazione proattiva e la

di regolamentazione dei media audiovisivi e le autorità per la protezione dei dati e la cibersecurity a livello nazionale, nonché i pertinenti gruppi di esperti, ad esempio in materia di alfabetizzazione mediatica. Esse costituiscono, insieme alle istituzioni dell'Unione, la rete europea per le questioni elettorali. La rete europea per le questioni elettorali si riunirà per la prima volta nel gennaio 2019.

³⁰ Istituite a norma della raccomandazione del 12 settembre 2018.

³¹ Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze è stato istituito a norma dell'articolo 7 della decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile.

³² La sala situazione è un organo permanente di pronto intervento del Servizio europeo per l'azione esterna che svolge attività di monitoraggio e di conoscenza situazionale attuale a livello mondiale. Fa parte del Centro dell'UE di analisi dell'intelligence e agisce come polo di informazioni situazionali per tutti i pertinenti portatori di interessi delle istituzioni europee.

³³ In seno alla Commissione i membri del collegio dei Commissari, il servizio del portavoce e le rappresentanze della Commissione manterrebbero il loro ruolo essenziale consistente nell'intervenire per rispondere, confutando, agli errori contenuti nelle informazioni riportate dai media.

³⁴ Varie rappresentanze della Commissione hanno elaborato strumenti adattati a livello locale per smentire i contenuti di disinformazione, come *Les Décodeurs de l'Europe* in Francia, "UE Vero Falso" in Italia, Euromy.sk in Slovacchia, un concorso pubblico in Austria per cartoni animati sui miti da sfatare relativi all'UE e una serie di cartoni animati in Romania.

ricerca. È necessaria una maggiore condivisione di informazioni di intelligence tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione per migliorare la conoscenza situazionale e le rispettive capacità di risposta. La comunicazione proattiva e obiettiva sui valori e sulle politiche dell'Unione è particolarmente efficace quando viene svolta direttamente dagli Stati membri. A tal fine, la Commissione e l'alto rappresentante invitano gli Stati membri a intensificare i loro sforzi di comunicazione e a difendere l'Unione e le sue istituzioni dalle campagne di disinformazione.

Azione 3: entro marzo 2019 la Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, istituiranno un sistema di allarme rapido per contrastare le campagne di disinformazione, lavorando in stretta collaborazione con le reti esistenti, con il Parlamento europeo nonché con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e il meccanismo di risposta rapida del G7.

Azione 4: in vista delle prossime elezioni europee la Commissione, in collaborazione con il Parlamento europeo, intensificherà i propri sforzi di comunicazione sui valori e sulle politiche dell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero intensificare in modo significativo i loro sforzi di comunicazione sui valori e sulle politiche dell'Unione.

Azione 5: la Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, intensificheranno le comunicazioni strategiche nel vicinato dell'Unione.

PILASTRO 3: MOBILIZZARE IL SETTORE PRIVATO NELLA LOTTA ALLA DISINFORMAZIONE

Le piattaforme online, gli inserzionisti e l'industria pubblicitaria hanno un ruolo essenziale da svolgere nell'affrontare il problema della disinformazione, le cui dimensioni sono infatti direttamente connesse alla capacità delle piattaforme di amplificare, calibrare e diffondere i messaggi di disinformazione elaborati da soggetti malintenzionati. Considerati i loro insuccessi nel passato quando si è trattato di intervenire in modo appropriato per affrontare questo problema, nell'aprile 2018 la Commissione li ha esortati ad intensificare i loro sforzi. In tale contesto, il 26 settembre 2018³⁵ è stato pubblicato il codice di buone pratiche sulla disinformazione. Le principali piattaforme online che hanno sottoscritto il codice di buone pratiche si sono impegnate a realizzare interventi specifici prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2019.

La Commissione esorta tutti i firmatari del codice di buone pratiche a dare rapida ed efficace attuazione a livello di UE alle azioni e alle procedure individuate nel codice, concentrandosi sulle azioni urgenti e necessarie per garantire l'integrità delle elezioni europee del 2019. In particolare, le grandi piattaforme online dovrebbero provvedere immediatamente a i) garantire il vaglio delle inserzioni pubblicitarie e la trasparenza dei messaggi pubblicitari di natura politica, sulla base di controlli efficaci dell'identità dei promotori nell'esercizio del dovere di diligenza, ii) chiudere i profili falsi esistenti nei loro servizi e iii) identificare i bot

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Il 16 ottobre i firmatari iniziali hanno formalmente aderito al codice, specificando gli impegni che ciascun firmatario avrebbe assunto e indicando in una tabella le migliori pratiche per ciascuna società e le tappe successive nell'attuazione globale del codice nell'UE. Tra i firmatari iniziali vi sono le principali piattaforme online (Facebook, Google, YouTube, Twitter), i fornitori di software (Mozilla), inserzionisti e una serie di associazioni di categoria in rappresentanza delle piattaforme online e dell'industria pubblicitaria. Il codice di buone pratiche dovrebbe creare un ecosistema online più trasparente, affidabile e responsabile, proteggendo gli utenti dalla disinformazione.

automatizzati e contrassegnarli come tali. Le piattaforme online dovrebbero inoltre collaborare con le autorità nazionali di regolamentazione del settore audiovisivo e con i ricercatori e i verificatori di fatti indipendenti per individuare e segnalare le campagne di disinformazione, in particolare durante i periodi elettorali, rendere più visibili i contenuti sottoposti a verifica dei fatti e aumentarne la diffusione.

La Commissione, con l'aiuto del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA)³⁶, monitorerà l'attuazione degli impegni assunti dai firmatari del codice di buone pratiche e comunicherà regolarmente se e in quale misura le singole piattaforme stiano onorando tali impegni. Per consentire un monitoraggio efficace e completo, entro la fine di quest'anno le piattaforme dovrebbero fornire alla Commissione informazioni complete ed aggiornate sulle azioni da esse intraprese per onorare tali impegni. La Commissione pubblicherà tali informazioni nel gennaio 2019. A partire da gennaio 2019 le piattaforme dovrebbero inoltre fornire periodicamente informazioni complete, anche in risposta a richieste specifiche della Commissione, sulle modalità con cui attuano gli impegni assunti, al fine di rendere possibile un monitoraggio mirato dell'osservanza del codice in vista delle elezioni del Parlamento europeo. Anche tali informazioni saranno pubblicate.

Il Codice di buone pratiche prevede inoltre che i firmatari presentino una relazione completa dopo 12 mesi. Tali relazioni dovrebbero comprendere informazioni e dati completi per consentire alla Commissione di effettuare una valutazione approfondita. Su tale base **la Commissione, avvalendosi di competenze indipendenti e dell'assistenza dell'ERGA, valuterà l'efficacia globale del codice di buone pratiche.** La Commissione può inoltre chiedere l'assistenza dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo.

La Commissione osserva che l'efficacia globale del codice di buone pratiche dipende dalla più ampia partecipazione possibile delle piattaforme online e dell'industria della pubblicità online. La Commissione invita pertanto altri portatori di interessi pertinenti a aderire al codice.

Azione 6: la Commissione garantirà un monitoraggio attento e continuo dell'attuazione del codice di buone pratiche. Ogni volta che sarà necessario, e specialmente in vista delle elezioni europee, la Commissione premerà perché sia garantita l'osservanza del codice di buone pratiche in tempi rapidi e in modo efficace. La Commissione effettuerà una valutazione globale alla scadenza del periodo iniziale di applicazione del codice, della durata di 12 mesi. Qualora l'attuazione e l'impatto del codice di buone pratiche risultassero insoddisfacenti, la Commissione potrebbe proporre ulteriori azioni, anche di natura regolamentare.

PILASTRO 4: SOSTENERE AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAFFORZARE LA RESILIENZA SOCIALE

Una maggiore sensibilizzazione del pubblico è essenziale per rafforzare la resilienza sociale contro la minaccia posta dalla disinformazione. Il punto di partenza è una migliore comprensione delle fonti di disinformazione e delle intenzioni, degli strumenti e degli obiettivi alla base della disinformazione, ma anche dei nostri punti deboli. Una solida metodologia scientifica potrebbe contribuire a individuare le principali vulnerabilità in tutti

³⁶ Il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi comprende tutte le pertinenti autorità di regolamentazione di tutti gli Stati membri. Fornisce consulenza tecnica alla Commissione in diversi settori relativi all'applicazione della direttiva e agevola la cooperazione tra le autorità e/o gli organismi nazionali di regolamentazione nonché tra tali autorità e/o organismi e la Commissione. La direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta ha ulteriormente rafforzato il ruolo di tale gruppo, specialmente in relazione alle piattaforme per la condivisione di video.

gli Stati membri³⁷. È essenziale capire come e perché i cittadini, e a volte intere comunità, siano attratti dalle narrazioni proprie della disinformazione ed elaborare una risposta globale a tale fenomeno.

Tra le attività volte a rafforzare la resilienza vi sono anche programmi di formazione specializzati, conferenze e dibattiti pubblici e altre forme di apprendimento comune per i media. Il rafforzamento della resilienza implica anche la necessità di responsabilizzare tutti i settori della società e, in particolare, di migliorare l'alfabetizzazione mediatica dei cittadini per capire come individuare e respingere la disinformazione.

Una risposta globale alla disinformazione richiede la partecipazione attiva della società civile. **La comunicazione e la raccomandazione³⁸, che formano parte del pacchetto di misure volte ad assicurare elezioni europee libere e corrette ("pacchetto elezioni"), hanno invitato gli Stati membri ad impegnarsi con i media, le piattaforme online, i fornitori di tecnologie dell'informazione e altri soggetti** in attività di sensibilizzazione volte ad aumentare la trasparenza delle elezioni e a infondere fiducia nei processi elettorali. L'impegno attivo degli Stati membri e il seguito da essi assicurato in tale contesto saranno essenziali nel periodo che precede le elezioni europee.

I ricercatori e i verificatori di fatti indipendenti svolgono un ruolo essenziale nel promuovere una comprensione più approfondita delle strutture che sostengono la disinformazione e dei meccanismi che ne determinano le modalità di diffusione online. Inoltre, mediante le loro attività, sensibilizzano il pubblico ai diversi tipi di minacce derivanti dalla disinformazione e possono contribuire ad attenuarne l'impatto. Occorre rafforzare la loro capacità di individuare e denunciare le minacce derivanti dalla disinformazione e agevolare la cooperazione transfrontaliera. Sulla base delle azioni delineate nella comunicazione di aprile, occorre rafforzare le squadre pluridisciplinari nazionali di ricercatori accademici e verificatori di fatti indipendenti, dotandole di conoscenze specifiche riguardo ai contesti informativi locali. Ciò richiede il sostegno e la cooperazione degli Stati membri al fine di agevolare il funzionamento della rete europea dei verificatori di fatti, nel pieno rispetto dell'indipendenza delle attività di verifica di fatti e di ricerca. Nel quadro del programma relativo al meccanismo per collegare l'Europa³⁹, la Commissione finanzia una piattaforma digitale che collegherà in rete le squadre pluridisciplinari nazionali indipendenti.

Per aumentare la sensibilizzazione e la resilienza del pubblico, la Commissione intensificherà ulteriormente i propri impegni e le attuali attività riguardanti l'alfabetizzazione mediatica per consentire ai cittadini dell'Unione di identificare e affrontare meglio la disinformazione⁴⁰. Gli Stati membri dovrebbero attuare rapidamente le disposizioni della direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta che impongono loro di promuovere e sviluppare competenze di alfabetizzazione mediatica⁴¹.

³⁷ Questo argomento potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti nel quadro dei lavori dell'osservatorio sul pluralismo dei media, un progetto cofinanziato dall'Unione europea e realizzato dal Centro per il pluralismo e la libertà dei media con sede a Firenze.

³⁸ Cfr. la raccomandazione della Commissione relativa alle reti di cooperazione in materia elettorale, alla trasparenza online, alla protezione dagli incidenti di cibersicurezza e alla lotta contro le campagne di disinformazione nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo [C(2018) 5949].

³⁹ Regolamento (UE) n 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n 67/2010.

⁴⁰ Tali attività comprenderanno una biblioteca e un centro di apprendimento online dell'Unione per l'alfabetizzazione mediatica e altri strumenti di alfabetizzazione mediatica.

⁴¹ Articolo 33 bis della direttiva sui servizi di media audiovisivi riveduta.

La Commissione, nella sua proposta relativa al programma Orizzonte Europa⁴², ha proposto un finanziamento per lo sviluppo di nuovi strumenti che aiutino a comprendere e a combattere meglio la disinformazione online. Ove opportuno, la Commissione sosterrà inoltre campagne di informazione per sensibilizzare gli utenti alle più recenti tecnologie (ad esempio *deep fakes*).

Il lavoro dei media indipendenti è essenziale per il funzionamento delle società democratiche. La Commissione⁴³ continuerà dunque a sostenere i mezzi d'informazione e i giornalisti investigativi indipendenti, in quanto contribuiscono a denunciare la disinformazione. La Commissione continuerà inoltre a portare avanti programmi specifici per il sostegno, anche finanziario, e la professionalizzazione dei media nel proprio vicinato⁴⁴.

Azione 7: in vista delle elezioni europee del 2019 in particolare, ma anche in una prospettiva a più lungo termine, la Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, organizzeranno campagne mirate per il pubblico e corsi di formazione per i media e i soggetti che influenzano l'opinione pubblica nell'Unione e nei paesi del vicinato al fine di sensibilizzarli agli effetti negativi della disinformazione. Verranno proseguiti gli sforzi per sostenere il lavoro dei media indipendenti e il giornalismo di qualità nonché la ricerca sulla disinformazione, con l'obiettivo di dare una risposta globale a tale fenomeno.

Azione 8: gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, dovrebbero sostenere la creazione di squadre di ricercatori e verificatori di fatti pluridisciplinari indipendenti dotati di conoscenze specifiche riguardo ai contesti informativi locali al fine di individuare e denunciare le campagne di disinformazione sulle diverse reti sociali e sui vari media digitali.

Azione 9: nel quadro della settimana dell'alfabetizzazione mediatica, che avrà luogo nel marzo 2019, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, sosterrà la cooperazione transfrontaliera tra operatori di alfabetizzazione mediatica nonché il lancio di strumenti pratici per la promozione dell'alfabetizzazione mediatica a favore del pubblico. Gli Stati membri dovrebbero inoltre attuare rapidamente le disposizioni della direttiva sui servizi di media audiovisivi riguardanti l'alfabetizzazione mediatica.

Azione 10: in vista delle prossime elezioni europee del 2019, gli Stati membri dovrebbero garantire che venga dato un seguito efficace al pacchetto elezioni, in particolare alla raccomandazione. La Commissione seguirà da vicino le modalità di attuazione del pacchetto e, ove opportuno, fornirà sostegno e consulenza appropriati.

4. CONCLUSIONI

⁴² COM(2018) 435.

⁴³ Se verrà adottato, il programma Europa Creativa contribuirà a rafforzare il settore europeo dei mezzi di informazione, la diversità e il pluralismo dei contenuti giornalistici e un approccio critico ai contenuti dei media grazie all'alfabetizzazione mediatica [COM(2018) 438].

⁴⁴ La Commissione finanzia il progetto "openmediahub" con i seguenti obiettivi: i) fornire ai giornalisti nei paesi del vicinato le competenze necessarie per un'informazione indipendente e obiettiva; ii) migliorare le competenze del personale di redazione e iii) potenziare la rete di professionisti dei media e di giornalisti nei paesi del vicinato. Per quanto concerne i Balcani occidentali, la Commissione sta offrendo sostegno finanziario per creare una rete di associazioni di giornalisti, per accrescere la fiducia nei media e per rafforzare i sistemi giudiziari al fine di difendere la libertà di espressione. In tale settore la Commissione sostiene anche i mezzi d'informazione del servizio pubblico, i nuovi media indipendenti e il miglioramento della qualità e della professionalità nel giornalismo.

La disinformazione rappresenta una grande sfida per le democrazie e le società europee, che l'Unione deve affrontare restando fedele alle libertà e ai valori europei. La disinformazione mina la fiducia dei cittadini nella democrazia e nelle istituzioni democratiche. La disinformazione contribuisce inoltre a polarizzare le opinioni del pubblico e interferisce nei processi decisionali democratici. Può essere utilizzata anche per compromettere il progetto europeo. Ciò può avere notevoli effetti negativi sulla società in tutta l'Unione, in particolare durante il periodo che precede le elezioni del Parlamento europeo del 2019.

Sono necessari un forte impegno e azioni rapide per preservare il processo democratico e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche a livello sia nazionale sia dell'Unione. Il presente piano d'azione definisce le iniziative chiave per contrastare la disinformazione in un approccio coordinato tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. Evidenzia inoltre le misure che devono essere adottate in via prioritaria dai diversi soggetti interessati in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Gli Stati membri dovrebbero dare prova di maggiore solidarietà e difendere l'Unione dagli attacchi ibridi, compresi quelli basati sulla disinformazione.

Allo stesso tempo, l'obiettivo a lungo termine dell'Unione e dei paesi del vicinato è acquisire maggiore resilienza contro la disinformazione. Ciò richiede sforzi continui e sostenuti a favore dell'istruzione e dell'alfabetizzazione mediatica, del giornalismo, dei verificatori di fatti, dei ricercatori e della società civile nel suo complesso.

Per tale motivo la Commissione e l'alto rappresentante:

- ricordano la necessità di un'azione congiunta da parte di tutti i soggetti istituzionali competenti nonché del settore privato, in particolare delle piattaforme online, e della società civile nel suo complesso per contrastare efficacemente tutti i diversi aspetti della minaccia derivante dalla disinformazione;
- invitano il Consiglio europeo ad approvare il presente piano d'azione;
- invitano gli Stati membri a collaborare nella realizzazione delle attività di cui al presente piano d'azione;
- invitano in via prioritaria tutti i soggetti interessati ad attuare le azioni urgenti e pertinenti nel periodo che precede le prossime elezioni europee del maggio 2019.