

Relazione speciale

La disinformazione nell'UE: combattuta ma non vinta



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-IX
Introduzione	01-13
Estensione e approccio dell'audit	14-18
Osservazioni	19-107
Il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione era pertinente nel momento in cui è stato elaborato, ma era incompleto	19-42
Il piano d'azione dell'UE era in larga misura coerente con i pareri degli esperti e dei portatori di interesse sulla disinformazione	20-24
Il SEAE e la Commissione non hanno stabilito chiari meccanismi di coordinamento per l'attuazione del piano d'azione dell'UE	25-31
Un quadro per il monitoraggio e la rendicontazione frammentato e la mancanza di finanziamenti a lungo termine compromettono la rendicontabilità del piano d'azione dell'UE	32-42
L'attuazione del piano d'azione dell'UE è in larga misura sulla buona strada, ma ha rivelato una serie di debolezze	43-107
Le task force di comunicazione strategica svolgono un ruolo importante ma non sono dotate di risorse umane o finanziarie adeguate a far fronte alle minacce emergenti	44-64
Il sistema di allarme rapido ha avvicinato gli Stati membri, ma non è riuscito a realizzare appieno il proprio potenziale	65-76
Le piattaforme online hanno preso posizione in merito alla disinformazione grazie al codice di buone pratiche, ma non si assumono responsabilità	77-89
L'assenza di una strategia coerente di alfabetizzazione mediatica e la frammentazione delle azioni dell'UE ne attenuano l'impatto	90-107
Conclusioni e raccomandazioni	108-120

Allegati

Allegato I – Principali servizi e uffici delle istituzioni dell’UE nella lotta alla disinformazione

Allegato II – Spesa dell’UE per l’azione contro la disinformazione (in euro)

Allegato III – Valutazione dei progetti contro la disinformazione (progetti pilota, azioni preparatorie, Orizzonte 2020)

Allegato IV – Valutazione degli interventi inclusi nel piano d’azione dell’UE sulla disinformazione

Allegato V – Il Codice di buone pratiche sulla disinformazione

Allegato VI – Cronologia delle principali azioni dell’UE in risposta alla pandemia di COVID-19 e all’“infodemia” nel 2020

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione e del SEAE

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I La disinformazione ha fatto parte della comunicazione umana sin dagli albori della civiltà e dalla creazione delle società organizzate. Negli ultimi anni, tuttavia, ad essere cambiate sono la mera portata del fenomeno e la velocità con cui informazioni false o fuorvianti possono raggiungere destinatari previsti e casuali mediante i social media e le nuove tecnologie, il che può arrecare pregiudizio pubblico.

II Nelle conclusioni del 28 giugno 2018, il Consiglio europeo ha invitato l'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione a presentare un piano d'azione con proposte specifiche per una risposta coordinata al problema della disinformazione. Il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione, presentato il 5 dicembre 2018, comprende dieci azioni specifiche basate su quattro settori prioritari o "pilastri" e riunisce gli sforzi profusi dall'UE nella lotta alla disinformazione. La spesa dell'UE destinata a contrastare la disinformazione è stata finora relativamente ridotta: 50 milioni di euro tra il 2015 e il 2020.

III Lo scopo dell'audit era valutare se il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione fosse pertinente nel momento in cui è stato elaborato e se stesse producendo i risultati auspicati. L'audit ha riguardato il periodo tra dicembre 2018, alla vigilia dell'adozione del piano d'azione dell'UE contro la disinformazione, e settembre 2020. La presente relazione è la prima valutazione completa e indipendente della pertinenza del piano e dei risultati conseguiti. Nel complesso, la Corte conclude che il piano d'azione dell'UE era pertinente ma incompleto e che, sebbene la sua attuazione sia in larga misura sulla buona strada e vi siano comprovati sviluppi positivi, alcuni risultati non sono ancora stati conseguiti come auspicato.

IV Il piano d'azione dell'UE contiene misure pertinenti, di natura proattiva e reattiva, volte a contrastare la disinformazione. Tuttavia, sebbene le tattiche di disinformazione e gli attori e le tecnologie in essa coinvolti siano in costante evoluzione, il piano d'azione dell'UE non è stato aggiornato dalla sua presentazione nel 2018. Non comprende disposizioni esaurienti tese a garantire che qualsiasi risposta dell'UE alla disinformazione sia ben coordinata, efficace e commisurata al tipo e all'entità della minaccia. Inoltre, il piano d'azione dell'UE non era corredato di alcun quadro di monitoraggio, valutazione o comunicazione, il che compromette la rendicontabilità.

V Le tre task force di comunicazione strategica del Servizio europeo per l'azione esterna hanno migliorato la capacità dell'UE di prevedere e rispondere alla disinformazione nei paesi vicini. Tuttavia, non sono dotate di adeguate risorse o sottoposte a idonee valutazioni, e i loro mandati non si estendono ad alcune minacce emergenti.

VI Il progetto EUvsDisinfo è stato utile nel sensibilizzare sulla disinformazione di origine russa. Tuttavia, il fatto che faccia capo al Servizio europeo per l'azione esterna fa sorgere alcuni interrogativi sulla sua indipendenza e sul fine ultimo perseguito, in quanto potrebbe essere percepito quale rappresentante la posizione ufficiale dell'UE. Il sistema di allarme rapido ha agevolato la condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Tuttavia, gli Stati membri non utilizzano il sistema al pieno delle sue potenzialità per coordinare risposte comuni alla disinformazione e azioni comuni.

VII Con il codice di buone pratiche, la Commissione ha istituito un quadro pionieristico di collaborazione con le piattaforme online. La Corte ha riscontrato che il codice non ha realizzato il proprio obiettivo di far sì che le piattaforme online rendano conto delle proprie azioni e del ruolo svolto nella lotta attiva alla disinformazione.

VIII La relazione sottolinea inoltre l'assenza di una strategia di alfabetizzazione mediatica che includa la lotta alla disinformazione, nonché la frammentazione delle politiche e delle azioni intese ad incrementare la capacità di accesso, comprensione e interazione con i media e le comunicazioni. Infine, la Corte ha rilevato che l'Osservatorio europeo dei media digitali, di recente creazione, non avrebbe raggiunto gli obiettivi perseguiti.

IX Sulla base di tali conclusioni, la Corte raccomanda al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e alla Commissione di:

- migliorare il coordinamento e le disposizioni in materia di obbligo di rendiconto dell'azione dell'UE contro la disinformazione (SEAE e Commissione);
- migliorare i meccanismi operativi della divisione StratCom e delle relative task force (SEAE);
- accrescere la partecipazione al sistema di allarme rapido da parte degli Stati membri e delle piattaforme online (SEAE);
- potenziare il monitoraggio delle piattaforme online e far sì che rendano meglio conto del proprio operato (Commissione);

- o adottare una strategia di alfabetizzazione mediatica nell'UE che includa la lotta alla disinformazione (Commissione);
- o adottare le misure necessarie a consentire all'Osservatorio europeo dei media digitali di raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti (Commissione).

Introduzione

01 La Commissione europea¹ definisce “disinformazione” “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 pubblico”. Tale pregiudizio pubblico include minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e alla tutela della salute dei cittadini, dell’ambiente e della sicurezza dell’UE.

02 Secondo la definizione della Commissione, la disinformazione non include la pubblicità ingannevole, gli errori di segnalazione, la satira e la parodia, o notizie e commenti chiaramente identificabili come di parte. A differenza dell’incitamento all’odio o del materiale di ispirazione terroristica, ad esempio, un’informazione falsa o fuorviante non è di per sé illegale.

03 La legittimità e la ragion d’essere dell’UE si basano su fondamenta democratiche, che dipendono da un elettorato informato, che esprime la propria volontà democratica tramite elezioni libere e regolari. Qualsiasi tentativo malevolo e intenzionale di diffondere sfiducia o manipolare l’opinione pubblica rappresenta perciò una grave minaccia per l’UE stessa. Al contempo, la lotta alla disinformazione pone una sfida cruciale, in quanto non dovrebbe mettere a rischio la libertà di opinione e di espressione sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

04 Il termine “disinformazione” è emerso all’inizio del ventesimo secolo ed è stato da allora ampiamente utilizzato. Negli ultimi anni, Internet ha amplificato l’entità del fenomeno e la velocità con cui le informazioni false raggiungono il pubblico, spesso in maniera anonima e a costi minimi.

05 L’impegno dell’UE nella lotta alla disinformazione è iniziato nel marzo 2015, quando il Consiglio europeo² ha invitato l’alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (l’“alto rappresentante”) a elaborare un piano d’azione in materia di comunicazione strategica per contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia. Tale invito si è tradotto nella creazione della divisione per la comunicazione strategica (“StratCom”) e nella prima delle sue task force in seno al

¹ Comunicazione “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo”, COM(2018) 236 final del 26 aprile 2018.

² Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015, punto 13, EUCO 11/15.

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), nota come task force di comunicazione strategica per l'Est, con il mandato di contrastare la disinformazione di origine extra UE (Russia) e di concepire e diffondere comunicazioni strategiche positive nel vicinato orientale dell'UE. Nel 2017 sono state create altre due task force StratCom: una per il vicinato meridionale e un'altra per i Balcani occidentali (cfr. anche paragrafi [45-49](#)).

06 A fine 2017 la Commissione ha istituito un gruppo di esperti ad alto livello con il compito di fornire consulenza concreta sul contrasto alla disinformazione. A marzo 2018 il gruppo ha prodotto una relazione³, che è servita da base per la comunicazione della Commissione intitolata “Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo”⁴ (aprile 2018). Tale comunicazione descriveva i principi e gli obiettivi generali fondamentali che devono guidare le azioni per sensibilizzare l'opinione pubblica alla disinformazione, nonché le specifiche misure che la Commissione intendeva adottare.

07 Nelle conclusioni del 28 giugno 2018⁵, il Consiglio europeo ha invitato l'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione a “presentare entro dicembre 2018 [...] un piano d'azione con proposte specifiche per una risposta coordinata al problema della disinformazione, comprensivo di mandati appropriati e risorse sufficienti per le pertinenti squadre di comunicazione strategica del SEAE”.

08 Sulla base della comunicazione dell'aprile 2018, la Commissione ha pubblicato un piano d'azione contro la disinformazione nel dicembre 2018 (di seguito: “il piano d'azione dell'UE”). Tale piano definisce dieci azioni specifiche basate su quattro settori prioritari o “pilastri” indirizzate alla società nel suo complesso, come illustrato nella seguente [tabella 1](#).

³ Relazione finale del gruppo di esperti ad alto livello per la lotta alle notizie false e alla disinformazione online (disponibile unicamente in inglese).

⁴ Cfr. nota 1.

⁵ Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del 28 giugno 2018, [EUCO 9/18](#).

Tabella 1 – I pilastri e le azioni del piano d'azione dell'UE contro la disinformazione

Pilastro	Azioni
I. Migliorare la capacità delle istituzioni dell'Unione di individuare, analizzare e denunciare la disinformazione	1) Rafforzare le task force di comunicazione strategica e le delegazioni dell'UE con risorse supplementari (umane e finanziarie) per individuare, analizzare e denunciare le attività di disinformazione. 2) Riesaminare i mandati delle task force di comunicazione strategica per i Balcani occidentali e per il Sud.
II. Potenziare risposte coordinate e comuni alla disinformazione	3) Entro marzo 2019, istituire un sistema di allarme rapido tra gli Stati membri e le istituzioni UE, lavorando in stretta collaborazione con le reti esistenti (come la NATO e il G7) 4) Intensificare gli sforzi di comunicazione prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 5) Intensificare le comunicazioni strategiche nel vicinato
III. Mobilitare il settore privato nella lotta alla disinformazione	6) Monitorare da vicino e di continuo l'attuazione del codice di buone pratiche per contrastare la disinformazione, anche premendo perché ne sia garantita l'osservanza in tempi rapidi e in modo efficace, mediante una valutazione globale trascorsi 12 mesi.
IV. Sostenere azioni di sensibilizzazione e rafforzare la resilienza sociale	7) In cooperazione con gli Stati membri, organizzare campagne mirate al fine di sensibilizzare agli effetti negativi della disinformazione, e sostenere il lavoro dei media indipendenti e il giornalismo di qualità. 8) Gli Stati membri dovrebbero sostenere la creazione di squadre di verificatori di fatti e ricercatori pluridisciplinari indipendenti al fine di individuare e denunciare le campagne di disinformazione 9) Promuovere l'alfabetizzazione mediatica, anche mediante la settimana dell'alfabetizzazione mediatica (marzo 2019) e attuare rapidamente le pertinenti disposizioni della direttiva sui servizi di media audiovisivi 10) Dare un seguito efficace al pacchetto elezioni, in particolare alla raccomandazione, includendo il monitoraggio della sua attuazione da parte della Commissione

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del piano d'azione dell'UE.

09 Non esiste alcun quadro giuridico dell'UE in materia di disinformazione, fatta eccezione per l'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali sulla libertà di espressione e di informazione e una serie di iniziative strategiche. La responsabilità per la lotta alla disinformazione spetta in primo luogo agli Stati membri⁶. Il ruolo dell'UE consiste nel sostenere gli Stati membri con una visione e delle azioni comuni volte a rafforzare il coordinamento, la comunicazione e l'adozione di buone pratiche. Nell'*allegato I* sono riportati i principali servizi e uffici delle istituzioni coinvolti nell'attuazione del piano d'azione dell'UE. Come illustra l'*allegato II*, la spesa dell'UE

⁶ Articoli 2-6, del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

per la lotta alla disinformazione è stata finora relativamente ridotta: 50 milioni di euro tra il 2015 e il 2020.

10 Nel dicembre 2019⁷, il Consiglio ha confermato che il piano d'azione dell'UE "resta al centro degli sforzi dell'UE" volti a contrastare la disinformazione, e ha chiesto che venga riesaminato periodicamente e aggiornato quando necessario. Ha inoltre invitato il SEAE a rafforzare la sua azione di comunicazione strategica in altre zone geografiche, tra cui l'Africa subsahariana. In numerose occasioni, anche il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza di intensificare gli sforzi nella lotta alla disinformazione⁸

11 Agli inizi del 2020, quasi immediatamente dopo l'inizio della pandemia di COVID-19, si è verificata su Internet un'ondata senza precedenti di cattiva informazione, disinformazione e bufale digitali, designata dall'Organizzazione mondiale della sanità con il nome di "infodemia"⁹, che ha rappresentato una minaccia diretta per la salute pubblica e la ripresa economica. Nel giugno 2020, la Commissione e l'alto rappresentante hanno pubblicato una comunicazione dal titolo "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 – Guardare ai fatti"¹⁰, che ha esaminato le misure già adottate e le azioni concrete da avviare contro la disinformazione relativa alla COVID-19.

⁷ Conclusioni del Consiglio sugli sforzi complementari per rafforzare la resilienza e contrastare le minacce ibride (10 dicembre 2019), paragrafo 30.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 sulle [piattaforme online e il mercato unico digitale](#) (2016/2276(INI)); risoluzione del Parlamento europeo del 3 maggio 2018 sul [pluralismo e la libertà dei media nell'Unione europea](#) (2017/2209(INI)); risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 [sull'utilizzo dei dati degli utenti Facebook da parte di Cambridge Analytica e l'impatto sulla protezione dei dati](#) (2018/2855(RSP)); risoluzione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2019 sulle [ingerenze elettorali straniere e la disinformazione nei processi democratici nazionali ed europei](#) (2019/2810(RSP)).

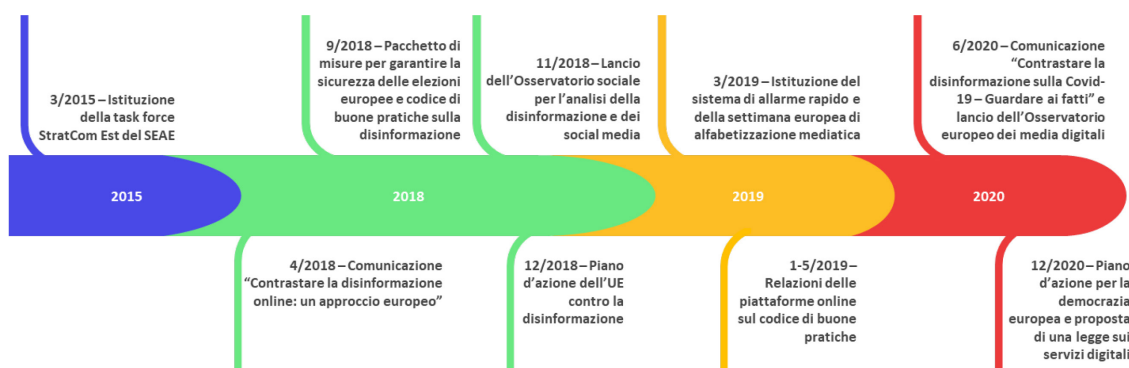
⁹ Organizzazione mondiale della sanità, *Let's flatten the infodemic curve*.

¹⁰ Comunicazione congiunta [JOIN\(2020\) 8 final](#) del 10 giugno 2020.

12 Il 4 dicembre 2020, la Commissione ha presentato il “piano d’azione per la democrazia europea”¹¹, una parte del quale è dedicata al rafforzamento della lotta alla disinformazione, basato su iniziative esistenti nel quadro del piano d’azione dell’UE contro la disinformazione. Inoltre, la Commissione ha pubblicato una proposta per una legge sui servizi digitali¹², che prevede un quadro orizzontale per la vigilanza regolamentare, la responsabilità e la trasparenza dello spazio online in risposta ai rischi emergenti.

13 La [figura 1](#) presenta la cronologia delle principali iniziative adottate dall’UE dal 2015.

Figura 1 – Cronologia delle principali iniziative adottate dall’UE contro la disinformazione



Fonte: Corte dei conti europea.

¹¹ Comunicazione sul piano d’azione per la democrazia europea, [COM\(2020\) 790 final](#) del 3 dicembre 2020.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE [COM\(2020\) 825 final](#) del 15 dicembre 2020.

Estensione e approccio dell'audit

14 La presente relazione di audit viene elaborata a due anni dall'adozione del piano d'azione dell'UE contro la disinformazione. Si tratta della prima valutazione completa e indipendente della pertinenza di tale piano e dei risultati conseguiti, che contribuisce in tal modo alla revisione periodica del piano d'azione dell'UE richiesta dal Consiglio.

15 Lo scopo dell'audit era valutare se il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione fosse pertinente e se stesse producendo i risultati auspicati. Per rispondere a tale quesito, la Corte ha formulato due sottoquesiti.

- Il piano d'azione dell'UE è pertinente nella lotta alla disinformazione ed è basato su un solido quadro volto all'assolvimento dell'obbligo di rendere conto?
- Le azioni contemplate nel piano d'azione dell'UE si stanno attuando come previsto? Per rispondere a tale sottoquesito, la Corte ha valutato lo stato di avanzamento delle azioni previste nel quadro di ciascuno dei quattro pilastri del piano.

16 L'audit ha riguardato il periodo compreso tra dicembre 2018, alla vigilia dell'adozione del piano d'azione dell'UE contro la disinformazione, e settembre 2020. Laddove possibile, la presente relazione fa inoltre riferimento ai recenti sviluppi realizzati nel settore dopo tale data, come la presentazione da parte della Commissione del piano d'azione per la democrazia europea e la proposta di una legge sui servizi digitali nel dicembre 2020 (cfr. paragrafo [12](#)). Tuttavia, poiché tali documenti sono stati pubblicati successivamente al completamento del lavoro di audit della Corte, esulano dall'estensione del presente audit.

17 L'audit ha compreso un approfondito esame documentale ed analisi di tutta la documentazione disponibile sulle strutture poste in essere, nonché delle azioni previste e realizzate mediante il piano d'azione dell'UE. La Corte ha inviato un questionario ai punti di contatto del sistema di allarme rapido dei 27 Stati membri, con un tasso di risposta del 100 %. Sono inoltre state tenute riunioni con numerosi portatori di interesse quali il SEAE e le direzioni generali (DG) della Commissione competenti, il Parlamento europeo, il Consiglio, rappresentazioni della Commissione, la NATO, il Centro di eccellenza NATO per le comunicazioni strategiche in Lettonia, autorità nazionali, piattaforme online, organizzazioni giornalistiche e di verifica dei fatti, organismi regolatori dei servizi di media audiovisivi che forniscono consulenza alla Commissione, accademici ed esperti, responsabili/coordinatori di progetto e un esperto esterno.

18 Sono stati inoltre valutati 20 dei 23 progetti indicati dalla Commissione come direttamente correlati alla lotta alla disinformazione mediante l'alfabetizzazione mediatica. Nell'*allegato III* è riportata una sintesi della valutazione di tali progetti da parte della Corte.

Osservazioni

Il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione era pertinente nel momento in cui è stato elaborato, ma era incompleto

19 Ai fini di tale sezione, la Corte ha esaminato se il piano d'azione dell'UE fosse pertinente quando è stato inizialmente elaborato, ossia se rispondeva alle esigenze identificate da esperti e altri portatori di interesse. Ha inoltre valutato se fosse stato rivisto e aggiornato. La Corte ha analizzato i fatti e le fonti sui quali si basava, e valutato se prevedesse meccanismi di coordinamento delle comunicazioni adeguati nonché gli elementi necessari a misurare la performance dell'attuazione e a garantire la rendicontabilità.

Il piano d'azione dell'UE era in larga misura coerente con i pareri degli esperti e dei portatori di interesse sulla disinformazione

20 La lotta alla disinformazione è un settore altamente tecnico che richiede il contributo e le competenze di un variegato mosaico di professionisti. La consultazione pubblica è inoltre fondamentale per conoscere le opinioni e le priorità dei portatori di interesse e per meglio comprendere la minaccia.

21 La Corte ha riscontrato che la Commissione aveva fatto affidamento su competenze esterne adeguate e intrapreso un'ampia consultazione pubblica¹³ quale base del piano d'azione dell'UE. Il piano d'azione dell'UE rispondeva in larga misura ai suggerimenti e alle preoccupazioni espresse nei relativi documenti.

22 Quando il piano d'azione è stato pubblicato nel dicembre 2018, presentava un approccio strutturato per affrontare questioni che necessitavano di sforzi di natura sia reattiva (smentire e ridurre la visibilità dei contenuti di disinformazione), sia proattiva a più lungo termine (misure di alfabetizzazione mediatica per rafforzare la resilienza sociale). Sottolineava l'obiettivo di proteggere le prossime elezioni europee del 2019, nonché sfide sociali a lungo termine per le quali era necessario il coinvolgimento di numerosi attori differenti.

¹³ Consultazione pubblica sulle notizie false e la disinformazione online.

23 Eccetto nell'ambito dell'alfabetizzazione mediatica, la Commissione ha identificato azioni concrete al fine di dar seguito alle principali raccomandazioni formulate nella relazione del gruppo di esperti ad alto livello per la lotta alle notizie false e alla disinformazione online. Il gruppo di esperti ad alto livello, composto da 39 esperti di diverse discipline, è stato istituito dalla Commissione nel gennaio 2018 per fornire consulenza su iniziative strategiche volte a contrastare la disinformazione online. Tale relazione, assieme alla comunicazione della Commissione dell'aprile 2018, ha costituito la base del piano d'azione dell'UE.

24 La pertinenza del piano d'azione dell'UE è ulteriormente dimostrata dal fatto che le azioni in esso previste miravano a coinvolgere un'ampia gamma di importanti portatori di interesse nel settore, tra i quali non solo le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, ma anche altri come il settore privato, la società civile, i verificatori di fatti, i giornalisti e il mondo accademico.

Il SEAE e la Commissione non hanno stabilito chiari meccanismi di coordinamento per l'attuazione del piano d'azione dell'UE

25 Il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione non era accompagnato da un quadro di coordinamento generale volto a garantire che ogni eventuale risposta dell'UE sia efficace e commisurata al tipo e all'entità della minaccia. La definizione e il coordinamento dei flussi di lavoro inerenti alla comunicazione consentirebbe, ad esempio, di comprendere in che momento cooperare e lavorare in partenariato con gli attori locali e la società civile per sensibilizzare in merito alle minacce poste dalla disinformazione.

26 Laddove siano coinvolti differenti attori, una strategia di comunicazione garantisce una risposta coerente. Ognuno dei quattro pilastri del piano d'azione dell'UE rientra nella sfera di competenza di una diversa direzione generale della Commissione o del SEAE. Ciò fa sorgere il rischio che, in materia di comunicazione, esse operino "a compartimenti stagni" (ossia in parallelo, non cooperando o coordinando le azioni), senza che vi sia un organismo responsabile di tutte le attività di comunicazione tese a contrastare la disinformazione, e della relativa supervisione.

27 La direzione generale della Comunicazione della Commissione (DG COMM) è responsabile della comunicazione esterna dell'istituzione. Il piano di gestione della DG COMM per il 2019 riconosce il ruolo della direzione nella lotta alla disinformazione e sottolinea la necessità di cooperazione tra le DG e altre istituzioni, con riferimento particolare alla direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie (DG CNECT) e al Centro comune di ricerca. Tuttavia, il SEAE e le task force StratCom, anch'essi oltremodo coinvolti nella comunicazione positiva e nella lotta alla disinformazione, non vi sono menzionati.

28 La DG COMM ha istituito una rete interna contro la disinformazione, tra i cui obiettivi vi è il miglioramento del coordinamento delle attività di comunicazione sulla lotta alla disinformazione, la creazione di un archivio online di controrepliche approvate, la rilevazione sistematica della disinformazione e il coordinamento della relativa risposta nonché la promozione dei messaggi positivi. Tra la sua istituzione nel maggio 2018 e gennaio 2020 hanno avuto luogo undici riunioni. Si tratta di incontri ampiamente inclusivi, che vedono la partecipazione di rappresentanti di molti servizi e rappresentanze della Commissione, del SEAE e di altre istituzioni, oltre che di altri esperti. Tuttavia, durante tali riunioni i rappresentanti si sono finora limitati a condividere informazioni sulle azioni intraprese, senza stabilire legami con l'elaborazione delle politiche o promuovere azioni concrete di follow-up o adottare decisioni per rendere la rete interna contro la disinformazione un meccanismo di coordinamento efficace.

29 Il piano di gestione di gestione della DG COMM per il 2019 prevedeva solo un indicatore relativo alla disinformazione (su 102) che misurava unicamente il numero delle riunioni della rete interna contro la disinformazione.

30 Inoltre, le rappresentanze della Commissione svolgono un ruolo essenziale nella comunicazione esterna dell'istituzione, mediante attività di sensibilizzazione e messaggi positivi, riunioni informative per i media, smentendo i miti e contrastando la disinformazione, e dovrebbero partecipare attivamente alla rete interna contro la disinformazione. Le loro attività di demistificazione si limitavano perlopiù ad una pagina sul sito Internet ufficiale di ciascuna rappresentanza. Queste pagine erano spesso di difficile accesso perché situate in posizioni diverse a seconda della rappresentanza: alcune (come Grecia e Spagna) l'avevano inclusa nella sezione "notizie", a differenza di altre (come Polonia e Irlanda). Inoltre, tali pagine non venivano regolarmente aggiornate. Alcune di esse fornivano informazioni limitate, spesso non documentate, e non erano disponibili statistiche sul numero dei visitatori.

31 Infine, la DG COMM stava mettendo a punto un polo centrale online sulla disinformazione che fungesse da portale centralizzato per tutti gli aspetti delle attività delle istituzioni UE in materia di disinformazione. Il varo del polo era previsto per l'inizio del 2020 ma non è chiaro perché sia stato annullato.

Un quadro per il monitoraggio e la rendicontazione frammentato e la mancanza di finanziamenti a lungo termine compromettono la rendicontabilità del piano d'azione dell'UE

32 Per garantire la rendicontabilità, un piano d'azione deve comportare obiettivi chiari e azioni corredate di un termine, accompagnati da una serie di indicatori per monitorarne la performance. Elementi essenziali di un piano d'azione sono inoltre delle disposizioni in materia di finanziamento, rendicontazione periodica, valutazione e revisioni.

33 Alcuni obiettivi contenuti nel piano d'azione hanno formulazioni generiche quali "intensificare" o "rafforzare", che non si prestano alla misurazione. Non vi è alcun ICP generale relativo al piano d'azione nel complesso. Inoltre, metà delle azioni (azioni 1, 2, 4, 5 e 8) non hanno alcun ICP e non sono definite in modo chiaro o non sono corredate di un termine (cfr. anche [allegato IV](#)).

34 Le azioni presentano tempi di attuazione compresi tra il breve e il lungo termine, e alcune di esse sono concrete e corredate di un termine temporale (ad esempio, "entro marzo 2019 la Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, istituiranno un sistema di allarme rapido"), mentre altre sono formulate in modo vago (ad esempio, "Gli Stati membri dovrebbero intensificare in modo significativo i loro sforzi di comunicazione sui valori e sulle politiche dell'Unione").

35 Il piano d'azione dell'UE non era corredato di un apposito quadro di monitoraggio e valutazione (ciò vale anche per il piano d'azione per la democrazia europea di recente pubblicazione). Non era prevista alcuna disposizione per la valutazione del piano nel suo complesso, e ad oggi non è stata realizzata alcuna valutazione globale. I feedback relativi alla sua attuazione negli Stati membri non sono registrati a livello centrale e non vengono aggregati. Ciascuna rappresentanza conduce la propria campagna di comunicazione e raccoglie statistiche, ma la Corte non ha rilevato alcun elemento attestante che la Commissione le utilizzi per trarne insegnamenti utili, individuare le migliori pratiche o come riferimento. Non vi è alla base alcuna relazione che indichi che alcune attività rientrino nella categoria degli sforzi volti a contrastare la disinformazione. Ad esempio, strumenti della Commissione quali il sito Wiki interno o

la newsletter contro la disinformazione non sono monitorati al fine di rilevare l'impegno degli Stati membri (ad esempio, mediante sondaggi, statistiche sugli utenti o indicatori).

36 Periodicamente la Commissione e il SEAE aggiornano i vari gruppi di lavoro e gli organismi preparatori del Consiglio presentando relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione delle azioni previste nel quadro degli specifici pilastri del piano d'azione dell'UE. Tali relazioni non sono tuttavia di dominio pubblico e non riguardano il piano d'azione dell'UE nel complesso.

37 Sebbene siano state presentate relazioni a sé stanti su aspetti specifici del piano d'azione dell'UE (una valutazione del codice di buone pratiche e una relazione della Commissione sulle elezioni europee), è stata pubblicata una sola relazione sull'attuazione del piano d'azione dell'UE nel complesso. Ciò è avvenuto il 14 giugno 2019, a sei mesi dalla presentazione del piano stesso.

38 Sebbene tale prima relazione di attuazione riguardasse i pilastri del piano d'azione dell'UE, presenta una serie di carenze:

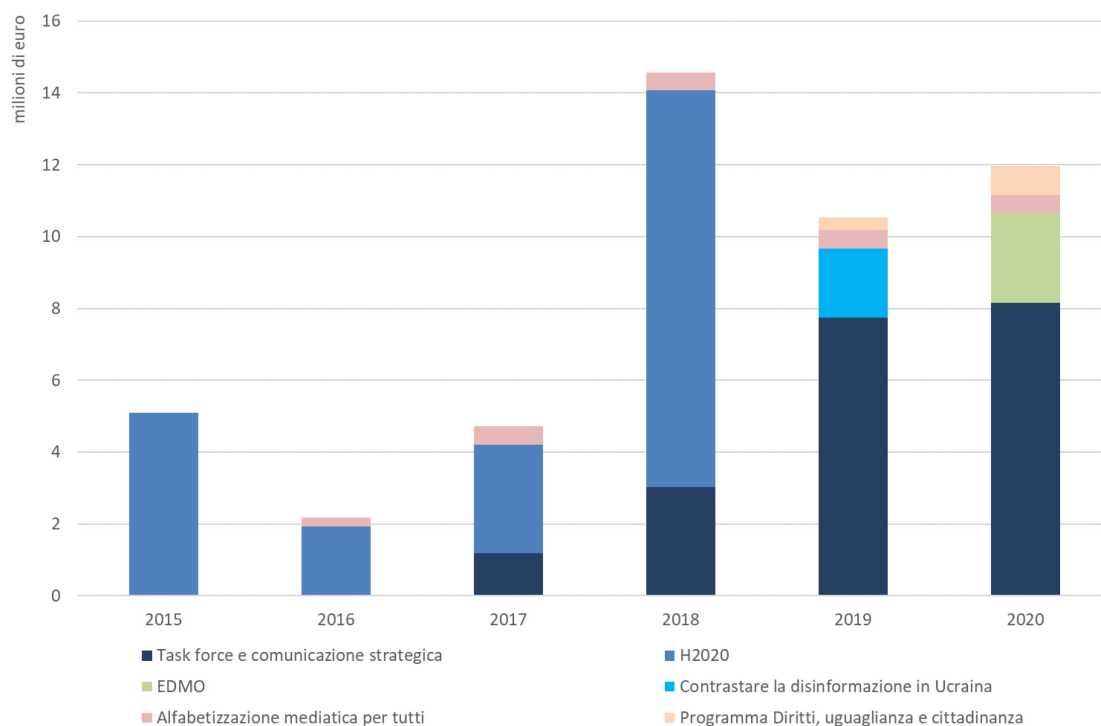
- non fornisce alcuna misura della performance;
- le informazioni relative a ciascun pilastro, ad eccezione di quelle per il codice di buone pratiche, sono riportate perlopiù in forma narrativa generale, senza che vi sia una rendicontazione dettagliata in merito a ciascuna azione;
- non vi è alcun allegato che riferisca in merito ai singoli progetti legati al piano d'azione dell'UE;
- non vi è alcuna indicazione circa la tempistica prevista per la presentazione della prossima relazione di attuazione.

39 La lotta alla disinformazione è un settore in costante evoluzione, in relazione al quale sarebbe opportuna una rendicontazione periodica. Nella comunicazione congiunta sul contrasto alla disinformazione sulla COVID-19 viene riconosciuta la necessità di sviluppare una rendicontazione periodica¹⁴.

¹⁴ "Contrastare la disinformazione sulla Covid-19 – Guardare ai fatti", JOIN(2020) 8 final del 10 giugno 2020, pag. 6.

40 Il piano d'azione dell'UE manca di un apposito piano finanziario che copra i costi di tutte le attività assegnate a diversi soggetti. I finanziamenti provengono da fonti diverse e non vi sono disposizioni volte a garantire finanziamenti nel lungo termine, sebbene alcuni degli eventi menzionati nel piano d'azione dell'UE siano ricorrenti. Nell'*allegato II* sono riportate le dotazioni finanziarie assegnate alle diverse azioni di lotta alla disinformazione. Da esso si evince che la principale fonte di finanziamento cambia ogni anno e che manca una pianificazione finanziaria (cfr. anche paragrafi *50-51*). La Commissione e il SEAE non sempre destinano specificamente risorse alla spesa per la lotta alla disinformazione (non esiste uno specifico codice di intervento); le informazioni presentate sono state compilate unicamente ai fini del presente audit. La *figura 2* presenta una panoramica dell'insieme dei finanziamenti dell'UE destinati alla lotta alla disinformazione dal 2015 al 2020 (sono escluse le attività che contribuiscono indirettamente a contrastare la disinformazione, quali le attività di comunicazione proattiva nel vicinato dell'UE).

Figura 2 – Insieme dei finanziamenti dell'UE destinati alla lotta alla disinformazione tra il 2015 e il 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione e dal SEAE.

41 Inoltre, il piano d'azione dell'UE non è ancora stato aggiornato dalla sua presentazione nel 2018. Ad esempio, alcune azioni sono legate unicamente alle elezioni europee del 2019 o alla settimana di alfabetizzazione mediatica dello stesso anno, eventi entrambi trascorsi. La disinformazione è in costante evoluzione. Le tattiche utilizzate, la tecnologia alla base delle campagne di disinformazione e i soggetti coinvolti sono tutti in costante cambiamento¹⁵. Anche il Consiglio ha sottolineato la necessità di riesaminare periodicamente il piano d'azione dell'UE e di aggiornarlo (cfr. paragrafo 10).

42 Sebbene la comunicazione relativa alla disinformazione sulla COVID-19 (giugno 2020), il piano d'azione per la democrazia europea e la proposta di una legge sui servizi digitali estendano alcune azioni originariamente previste nel piano d'azione dell'UE, non possono essere considerati un aggiornamento completo di quest'ultimo. Inoltre, la presenza di azioni aventi obiettivi simili in diversi piani d'azione e iniziative rende il coordinamento più complesso e aumentando così il rischio di inefficienze.

L'attuazione del piano d'azione dell'UE è in larga misura sulla buona strada, ma ha rivelato una serie di debolezze

43 In questa sezione viene valutata l'attuazione delle azioni previste nel quadro di ciascuno dei quattro pilastri del piano d'azione dell'UE e la misura in cui esse hanno migliorato il modo in cui l'UE contrasta la disinformazione.

Le task force di comunicazione strategica svolgono un ruolo importante ma non sono dotate di risorse umane o finanziarie adeguate a far fronte alle minacce emergenti

44 Nell'ambito del pilastro 1 del piano d'azione dell'UE, la Corte ha esaminato le task force StratCom del SEAE. Ne è stato preso in esame il mandato e si è determinato se fossero dotate di un organico adeguato e di finanziamenti sufficienti. In tale contesto, la Corte ha inoltre analizzato il ruolo e la posizione di EUvsDisinfo, un progetto faro dell'UE contro la disinformazione.

¹⁵ *Automated Tackling of Disinformation*, studio dell'EPRS, marzo 2019.

I mandati delle task force StratCom non coprono in maniera adeguata la gamma completa degli attori della disinformazione

45 Oltre a migliorare la capacità dell'UE di prevedere e rispondere alle attività esterne di disinformazione, le task force StratCom (i cui mandati non coprono la disinformazione generatasi all'interno dell'UE) hanno contribuito notevolmente ad una comunicazione efficace e alla promozione delle politiche dell'UE nelle regioni del vicinato.

46 I mandati delle tre task force StratCom (Est, Balcani occidentali e Sud) sono scaturiti da una serie di conclusioni del Consiglio e differiscono quanto ai compiti previsti e alle aree su cui si concentrano. Ad esempio, il mandato della StratCom per l'Est copre nello specifico il compito di “contrastare le campagne di disinformazione in corso da parte della Russia”¹⁶. Il mandato della StratCom per l'Est è stato costruito intorno ad un unico soggetto esterno malevolo piuttosto che alla protezione dell'Europa dalla disinformazione, a prescindere da quale ne sia la fonte.

47 Diverso è il caso delle altre due task force StratCom, le cui attività erano in origine incentrate sull'intensificazione delle attività di comunicazione nelle rispettive regioni. La task force StratCom per il Sud è stata istituita per coprire il vicinato meridionale dell'UE e la regione del Golfo, mentre quella per i Balcani occidentali è stata creata per potenziare le comunicazioni strategiche in quella regione. Prima delle conclusioni del Consiglio del dicembre 2019¹⁷, il contrasto alla disinformazione non era la priorità essenziale di nessuna delle due task force. Solo la task force StratCom per l'Est perseguiva esplicitamente l'obiettivo di rafforzare la capacità di prevedere, affrontare e rispondere alla disinformazione. Nella seguente **tabella 2** sono riportati gli obiettivi perseguiti da ciascuna task force StratCom al momento dell'audit.

¹⁶ Conclusioni del Consiglio europeo sulle relazioni esterne (19 marzo 2015), [EUCO 11/15](#).

¹⁷ Conclusioni del Consiglio sugli sforzi complementari per rafforzare la resilienza e contrastare le minacce ibride, (10 dicembre 2019), documento del Consiglio 14972/19.

Tabella 2 – Confronto degli obiettivi delle task force StratCom

Task force StratCom	Est	Balcani occidentali	Sud
Obiettivi	○ Comunicare e promuovere in modo efficace le politiche dell'UE nei paesi del partenariato orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina) ○ Rafforzare l'ambiente mediatico generale nel vicinato orientale dell'UE, compreso il sostegno alla libertà dei mezzi di informazione e il rafforzamento dei media indipendenti ○ Migliorare la capacità dell'Unione di prevedere, affrontare e rispondere alle attività di disinformazione da parte della Russia	○ Rafforzare le comunicazioni dell'UE nella regione al fine di sostenere la politica di allargamento dell'UE e il processo di stabilizzazione e di associazione ○ Contribuire a un dibattito informato sull'UE e la regione, anche affrontando la disinformazione	○ Condurre una comunicazione strategica e promuovere le politiche dell'UE ○ Colmare la lacuna in termini di comunicazione delle politiche ○ Sostenere e promuovere la libertà dei mezzi di informazione nella regione ○ Affrontare le percezioni errate relative all'UE e la disinformazione nella regione

Fonte: SEAE.

48 Le tre task force StratCom sono ampiamente distribuite in varie regioni e si occupano di diversi agenti di disinformazione. Tuttavia, le attività di monitoraggio dei media realizzate dalle task force StratCom si concentrano in modo esteso sui media internazionali russi, i canali ufficiali di comunicazione russi, i media pilotati e /o i media di ispirazione/impostazione filorussa, operanti nell'UE e nel suo vicinato. Tuttavia, secondo l'analisi del SEAE, altri attori quali la Cina sono emersi in misura variabile quali importanti minacce di disinformazione. A tal proposito, anche la nuova commissione del Parlamento europeo sulle ingerenze straniere (INGE) ha tenuto audizioni per discutere potenziali minacce da parte di paesi terzi¹⁸.

¹⁸ Audizione del Parlamento europeo del 25 e 26 gennaio 2021 sulle ingerenze straniere: Cina, Iran, India e Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti; Audizione del Parlamento europeo dell'1 febbraio 2021 sulle ingerenze straniere: Turchia e Russia.

49 Il mandato delle task force StratCom è di natura politica, e non specifica esplicitamente gli obiettivi strategici perseguiti né si fonda su una solida base giuridica. L'azione 2 del piano d'azione prevedeva che l'alto rappresentante procedesse al riesame dei mandati delle task force StratCom per i Balcani occidentali e per il Sud (ma di quello della task force per l'Est): tale riesame, tuttavia, non è mai avvenuto. Il SEAE ritiene che, affermando esplicitamente che "le tre task force dovrebbero poter individuare, analizzare e contrastare [...] le attività di disinformazione"¹⁹, le conclusioni del Consiglio adottate nel dicembre 2019 forniscano una base sufficiente per (ri)confermarne i mandati. Il Consiglio ha inoltre invitato il SEAE a valutare la necessità e le possibilità di rafforzare la sua azione di comunicazione strategica in altre zone geografiche, a riprova dell'esistenza di un sostegno politico all'estensione del mandato delle task force StratCom.

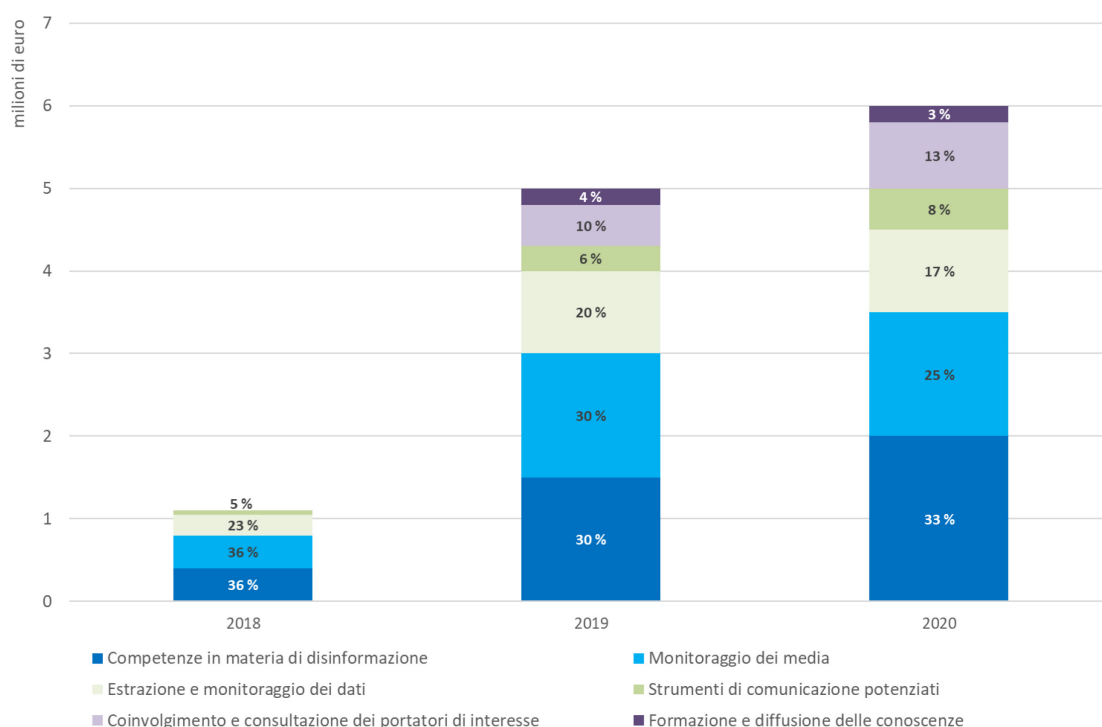
Le task force StratCom non dispongono di una fonte di finanziamento apposita e stabile

50 Quando è stata istituita nel 2015, la task force StratCom per l'Est non è stata dotata di risorse proprie ed è stata finanziata con le spese amministrative del SEAE e del servizio degli strumenti di politica estera della Commissione. Il piano d'azione dell'UE ha aumentato i finanziamenti disponibili per le task force StratCom del SEAE. Di fatto, la comunicazione strategica è l'unico settore del piano d'azione la cui dotazione specifica è aumentata. Come si evince dalla precedente [figura 2](#), la dotazione assegnata alle task force StratCom e alla comunicazione strategica è quasi quadruplicata dall'adozione del piano d'azione.

51 La disinformazione non è semplicemente una minaccia a breve termine: eppure, le task force StratCom non dispongono di una fonte di finanziamento stabile, il che potrebbe comprometterne la sostenibilità. Ad esempio, una significativa fonte di finanziamento delle task force StratCom è stata un'azione preparatoria del Parlamento europeo denominata "StratCom Plus" (cfr. [allegato II](#)). Per loro natura, le azioni preparatorie sono concepite per preparare nuove azioni quali politiche, normativa e programmi. La [figura 3](#) illustra in che modo i finanziamenti aggiuntivi sono stati ripartiti al fine di migliorare le varie entità.

¹⁹ Conclusioni del Consiglio sugli sforzi complementari per rafforzare la resilienza e contrastare le minacce ibride, (10 dicembre 2019), documento del Consiglio 14972/19.

Figura 3 – Finanziamento delle varie funzioni delle task force StratCom a titolo dell'azione preparatoria "StratCom Plus" (2018-2020)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del SEAE.

52 L'importanza di finanziamenti e risorse adeguate è stata sottolineata in numerose occasioni²⁰, anche dal Parlamento europeo²¹, dagli Stati membri²² e dalla società civile²³. Tuttavia, i portatori di interesse hanno opinioni discordanti circa il modo di stabilire un ordine di priorità per i finanziamenti dell'UE disponibili da impiegare nella lotta alla disinformazione. Dai colloqui tenuti dalla Corte è emerso che alcuni Stati membri ritengono sia necessario porre maggiormente l'accento sull'analisi e sul monitoraggio di quelle fonti e attori ai quali la disinformazione può essere più

²⁰ Conclusioni della riunione del Consiglio europeo del giugno 2018 e conclusioni della riunione del Consiglio europeo del dicembre 2019 sugli sforzi complementari per rafforzare la resilienza e contrastare le minacce ibride.

²¹ P8_TA(2019) 0187, P9_TA(2019) 0031.

²² J.-B. Jeangène Vilmer, A. Escorcía, M. Guillaume, J. Herrera, *Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies*, relazione del Centro di analisi, previsione e strategia (CAPS, ministero francese per l'Europa e gli Affari esteri) e dell'Istituto di ricerca strategica (IRSEM, ministero francese delle Forze armate), Parigi, agosto 2018.

²³ Ad esempio, *Democratic Defense against Disinformation*, Atlantic Council, febbraio 2018; GMF Policy Paper n. 21, agosto 2019; *Winning the Information War*, CEPA, agosto 2016.

facilmente ricondotta. Altri ritengono che si dovrebbero assegnare maggiori finanziamenti alla comunicazione positiva.

Le esigenze in materia di personale non sono ancora soddisfatte

53 Il piano d'azione dell'UE prevedeva di rafforzare la divisione di comunicazione strategica con 11 nuove posizioni prima delle elezioni europee, assumendo a medio termine funzionari permanenti e nuovo personale nelle delegazioni dell'UE, per giungere ad "un aumento complessivo pari a 50-55 membri del personale" entro la fine del 2020. Il piano di assunzione si è articolato in tre fasi: 1) riassegnazione degli agenti contrattuali all'interno del SEAE; 2) assunzione di personale da destinare all'équipe di comunicazione strategica; 3) incremento del personale in 27 delegazioni dell'UE nel vicinato dell'Unione.

54 La divisione di comunicazione strategica sta ancora assumendo e assegnando il personale. Ad ottobre 2020, contava 37 effettivi e, pertanto, non aveva ancora raggiunto l'aumento complessivo di 50-55 membri del personale, al contrario di quanto indicato nel piano d'azione. Uno dei motivi alla base della difficoltà nel raggiungere tale obiettivo risiede nel fatto che numerosi membri del personale della divisione di comunicazione strategica sono distaccati dal Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati membri, ed alcuni sono stati richiamati dai rispettivi distacchi.

55 Il potenziamento dell'organico (comprese tutte le riassegnazioni) è stato realizzato mediante agenti contrattuali: il SEAE ha riconosciuto la difficoltà di assumere funzionari permanenti che dispongano delle competenze e delle capacità necessarie all'esercizio delle mansioni richieste. Tuttavia, nonostante l'importanza del loro contributo, la durata massima del contratto di un agente contrattuale è di sei anni.

56 Una quota significativa dell'organico della divisione di comunicazione strategica è costituita da un altro gruppo, gli esperti nazionali distaccati, che hanno in primo luogo sostenuto il lavoro svolto dalla task force StratCom for l'Est e, di recente, da quella per i Balcani occidentali. Oltre ad apportare vantaggi al SEAE, il loro distacco va a beneficio dei rispettivi paesi di origine in quanto consente loro di acquisire maggiori competenze e instaurare legami più profondi con il SEAE. Tuttavia, l'eccessivo ricorso al distacco può tradursi in incertezza in termini di personale e nella perdita periodica di memoria e di competenze istituzionali a causa del frequente avvicendamento del personale. Tutti

questi fattori potrebbero compromettere la costituzione di una memoria e di un bagaglio di competenze a livello istituzionale.

57 Alla luce della pandemia di COVID-19 e del carico di lavoro supplementare per le task force che ne è risultato vi è il rischio che, stanti la distribuzione e il numero di effettivi attuali, il SEAE non disponga della capacità sufficiente per mantenersi al passo con le tendenze e gli sviluppi recenti, quali le minacce e le strategie e tattiche di disinformazione emergenti. Inoltre, la richiesta del Consiglio di rafforzare l'azione di comunicazione strategica in altre zone geografiche (cfr. paragrafo **10**) potrebbe mettere ulteriormente alla prova le limitate capacità del SEAE in termini di personale.

58 Un'analisi efficace dei dati è fondamentale non solo per monitorare, individuare e analizzare la disinformazione, ma anche quale base per una visione strategica e un'elaborazione delle politiche solide e fondate su elementi concreti. Al momento dell'audit, la cellula di analisi dei dati della divisione di comunicazione strategica era composta da analisti interni a tempo pieno, coadiuvati da contraenti esterni. La cellula, istituita a metà del 2019, sostiene il lavoro delle task force StratCom e del sistema di allarme rapido previsto nell'ambito del pilastro 2 del piano d'azione dell'UE. Le analisi vengono condotte prevalentemente su richiesta e ad hoc. Inoltre, il suo lavoro non è integrato in maniera strutturata nelle attività di tutte le task force StratCom. Benché il ricorso a contraenti esterni possa offrire flessibilità, disporre di capacità interna è essenziale per fornire analisi utili con breve preavviso e costituire una memoria e un bagaglio di competenze a livello istituzionale.

La misurazione dell'impatto delle task force StratCom rimane una sfida

59 Le principali sfide in materia di comunicazioni strategiche restano la misura della vulnerabilità alla disinformazione e dell'impatto da essa prodotto, nonché gli sforzi necessari per comprenderla, analizzarla e rispondervi. La Commissione utilizza i sondaggi di opinione quale uno dei modi per valutare l'efficacia delle comunicazioni strategiche nell'influenzare le opinioni relative all'UE. Tuttavia, è arduo attribuire i risultati di tali sondaggi agli interventi dell'UE.

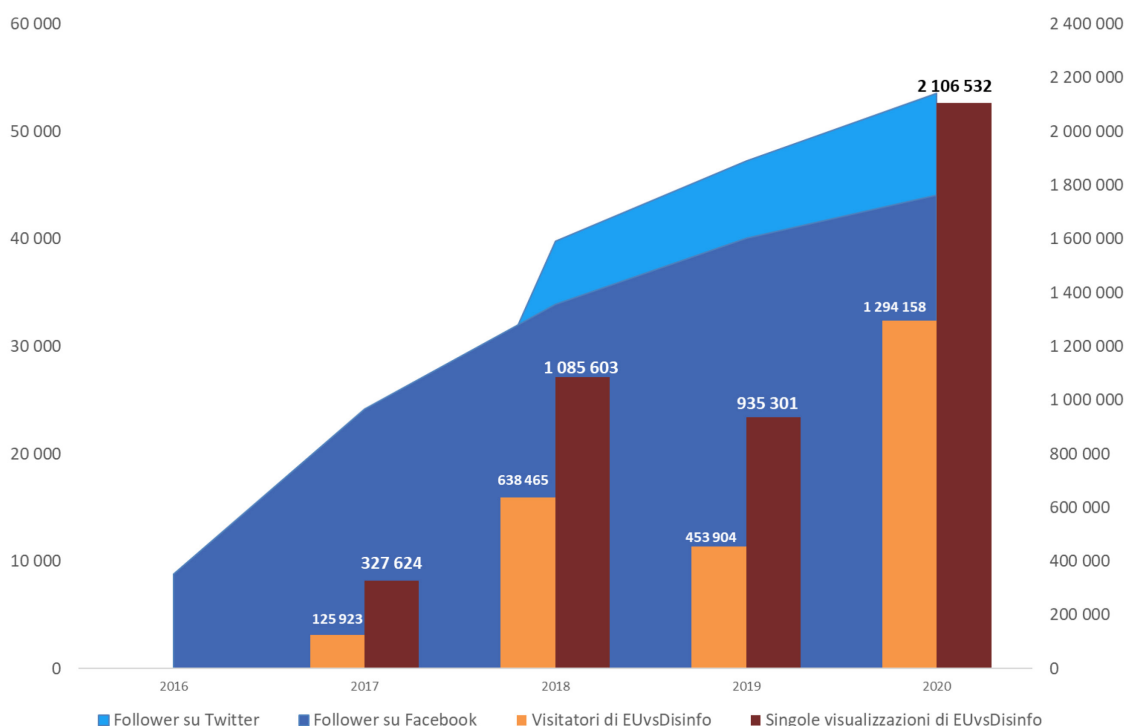
60 Dopo le campagne di comunicazione le task force StratCom non hanno misurato appieno l'impatto del lavoro compiuto. Inoltre, nessuna di esse disponeva di una funzione di valutazione per esaminare la propria efficacia e individuare ambiti di miglioramento.

Il fatto che EUvsDisinfo faccia capo al SEAE genera incertezza circa il fine ultimo perseguito dal progetto

61 Il progetto EUvsDisinfo rappresenta l'immagine pubblica emblematica degli sforzi compiuti dall'UE nella lotta alla disinformazione, nonché il principale prodotto contro la disinformazione della task force per l'Est. Prevede una banca dati open source consultabile, contenente oltre 9 700 casi di disinformazione a partire dal 1° ottobre 2020. I principali contenuti sono pubblicati sul sito Internet di EUvsDisinfo in cinque lingue dell'UE, il resto è solamente in inglese e russo. Secondo il SEAE, l'accento posto inizialmente sulla disinformazione di origine russa ha gettato le basi per un approccio unico e pionieristico; non esistono iniziative paragonabili a livello di governi nazionali.

62 Dagli inizi del 2015, EUvsDisinfo ha costantemente accresciuto la visibilità online (cfr. la seguente [figura 4](#)), catalogando, analizzando e pubblicando esempi di disinformazione di origine russa. Numerosi portatori di interesse hanno confermato l'utilità di EUvsDisinfo nel sensibilizzare e nell'influenzare le opinioni sulla minaccia rappresentata dalla disinformazione di origine russa per l'UE e i suoi Stati membri.

Figura 4 – EUvsDisinfo: numero di visitatori, singole visualizzazioni e follower su Twitter e Facebook



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni del SEAE.

63 Tuttavia, EUvsDisinfo è stato anche oggetto di critiche in passato. Per esempio, nel 2018 è stato ammonito dal Parlamento olandese²⁴ per aver erroneamente attribuito della disinformazione di origine russa ad una pubblicazione interna olandese. Inoltre, alcuni casi pubblicati sul sito di EUvsDisinfo non rappresentano una minaccia per le democrazie dell'UE.

64 In prospettiva, il ruolo e la missione futuri di EUvsDisinfo non sono chiari, oltre al fornire ulteriori esempi di disinformazione di origine russa, una minaccia attualmente ben definita e riconosciuta. Nonostante il SEAE dichiari che EUvsDisinfo è indipendente e non rappresenta la posizione ufficiale dell'UE, il fatto che il progetto faccia capo al SEAE fa sorgere dubbi al riguardo. Ciò induce a chiedersi se un simile strumento debba far capo ad un'autorità pubblica (come il SEAE) ed essere da questa gestito, o piuttosto essere sotto la responsabilità di un'organizzazione della società civile.

Il sistema di allarme rapido ha avvicinato gli Stati membri, ma non è riuscito a realizzare appieno il proprio potenziale

65 Il sistema di allarme rapido previsto è l'azione fondamentale prevista nell'ambito del pilastro 2 del piano d'azione dell'UE (azione 3). Come indicato nel piano, "Le prime ore successive alla diffusione di contenuti di disinformazione sono cruciali per individuare, analizzare e rispondere a tali contenuti". Il sistema di allarme rapido è stato istituito nel marzo 2019, entro i termini stabiliti nel piano. Si compone di due elementi fondamentali: una rete di punti di contatto nazionali e una piattaforma Internet il cui scopo è "segnalare in tempo reale le campagne di disinformazione per mezzo di un'infrastruttura tecnologica dedicata" al fine di facilitare "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"²⁵. Il SEAE provvede al segretariato del sistema di allarme rapido e ne ospita il sito Internet.

²⁴ [Officiële bekendmakingen](#) del Parlamento olandese.

²⁵ Mandato del sistema di allarme rapido.

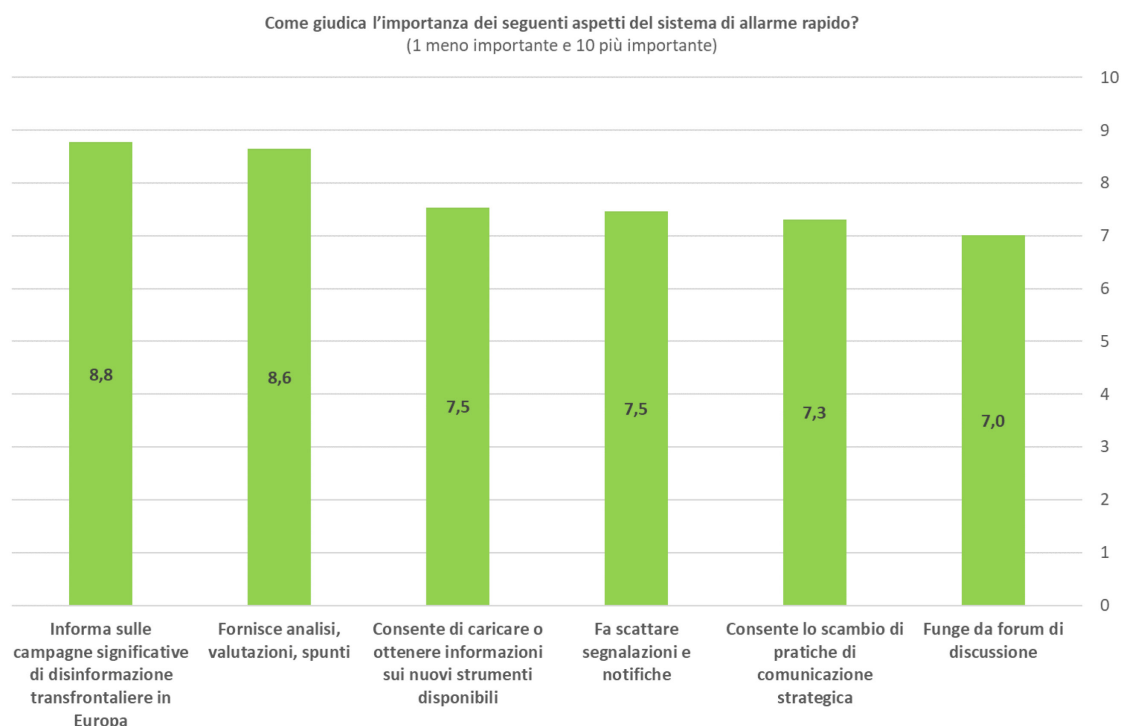
Nonostante rappresenti un utile strumento di condivisione delle informazioni, al momento dell'audit il sistema di allarme rapido non aveva ancora emesso segnalazioni e non era stato usato per coordinare un'azione comune

66 Affinché sia efficace, il sistema di allarme rapido deve essere in grado di emettere segnalazioni tempestive, coordinare le attività comuni volte a individuare i responsabili della disinformazione e a formulare risposte e facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. La Corte ha esaminato se il sistema di allarme rapido fosse entrato in funzione prima delle elezioni europee del 2019, come stabilito nel piano. Ne ha inoltre analizzato l'attività e valutato il livello di impegno delle parti coinvolte.

67 La Corte ha rilevato che il sistema di allarme rapido era stato istituito rapidamente nel marzo 2019, come previsto nel piano d'azione dell'UE. Ha avvicinato gli Stati membri e le istituzioni e ha facilitato la condivisione di informazioni, ma al momento dell'audit non aveva emesso segnalazioni e non realizza un coordinamento delle attività comuni volte a individuare i responsabili della disinformazione e a formulare risposte, come invece inizialmente previsto.

68 La maggior parte dei portatori di interesse consultati nel corso dell'audit giudicavano positivamente il sistema di allarme rapido. A loro avviso, colma un'importante lacuna nell'ecosistema della lotta alla disinformazione creando una comunità. Ciò è stato anche confermato dall'indagine condotta presso gli Stati membri: il sistema di allarme rapido consente loro di condividere informazioni, ottenere nuovi spunti e rafforzare reciprocamente le proprie capacità. Nella seguente [figura 5](#) sono illustrati gli aspetti più apprezzati dai punti di contatto nazionali del sistema di allarme rapido.

Figura 5 – Valutazione degli Stati membri sull'importanza degli elementi del sistema di allarme rapido



Fonte: Corte dei conti europea.

69 Nonostante l'opinione positiva del sistema di allarme rapido quale strumento di scambio delle informazioni, la Corte non ha riscontrato che la condivisione delle informazioni mediante il sistema avesse determinato sviluppi sostanziali delle politiche a livello di Stati membri. La creazione di una consapevolezza situazionale comune resta un'opera *in fieri* per il sistema di allarme rapido, ostacolata dall'assenza di definizioni armonizzate e coerenti (riguardo, ad esempio, al termine stesso "disinformazione", a cui si aggiungono le opinioni discordanti quanto alle sue fonti, alle risposte da apportarvi, ai livelli di preparazione, ecc.) e dalla mancanza di una valutazione comune dei rischi.

70 Quando il sistema di allarme rapido è stato istituito, il principale obiettivo era la segnalazione in tempo reale, per reagire prontamente alle campagne di disinformazione, data l'urgenza determinata dalle imminenti elezioni europee. Per l'équipe di comunicazione strategica, invece, lo scopo primario era mettere insieme gli operatori e creare una comunità, considerato che prima di allora nell'UE non esisteva un simile meccanismo. Tali obiettivi discordanti hanno fatto sì che i portatori di interesse e il grande pubblico non abbiano un'idea chiara delle funzioni del sistema di allarme rapido.

71 È stato sviluppato un sistema di allarme che può essere usato in casi di estrema urgenza, ma al momento dell'audit non era stato attivato. Una soglia per attivare il sistema d'allarme è stata definita in termini qualitativi: una campagna di disinformazione avente un "impatto transnazionale significativo" (ossia, un attacco mirato contro vari paesi). Tuttavia, una valutazione quantitativa di tale soglia non è possibile.

72 Oltre alla funzione di segnalazione, il sistema di allarme rapido è stato concepito per attribuire gli attacchi di disinformazione alle relative fonti e promuovere una risposta coordinata. Tale capacità di coordinamento del sistema di allarme rapido non è stata tuttavia testata.

Le attività e l'impegno nel sistema di allarme rapido sono portati avanti da un numero limitato di Stati membri

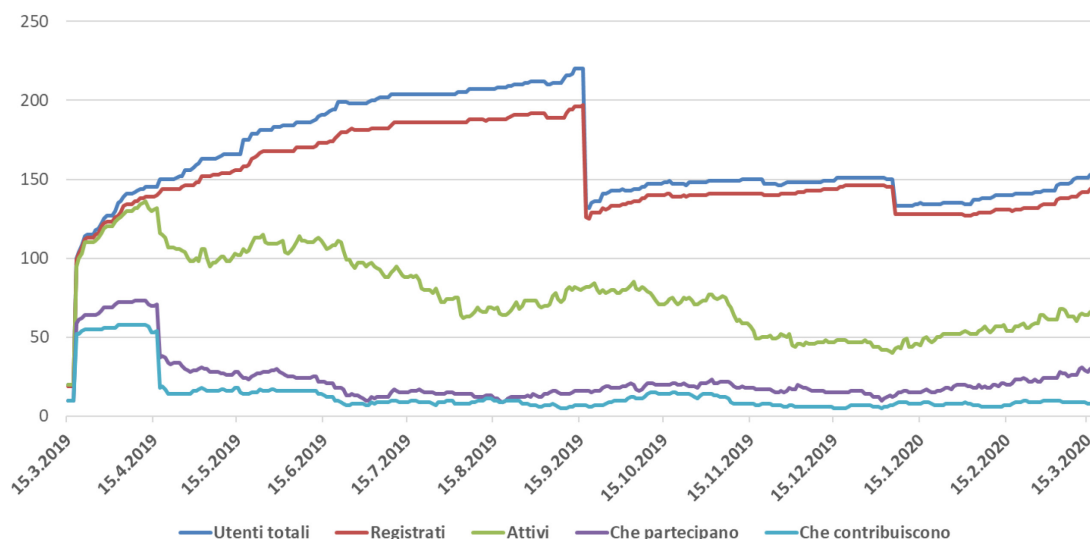
73 Il sistema di allarme rapido riunisce i punti di contatto degli Stati membri, il Centro UE di situazione e di *intelligence* del SEAE, la Commissione europea (specialmente le DG CNECT, JUST e COMM), il Parlamento europeo e il segretariato generale del Consiglio. Al sistema di allarme rapido partecipano rappresentanti della NATO e del meccanismo di risposta rapida del G7. A volte, anche esperti esterni, tra cui rappresentanti della società civile o di piattaforme online, sono presenti alle riunioni del sistema di allarme rapido. In genere, le riunioni dei punti di contatto nazionali si tengono ogni trimestre, ma il livello di impegno varia tra i diversi Stati membri. La maggior parte delle attività è portata avanti da un terzo degli Stati membri, che partecipano più regolarmente e sono più attivi nelle riunioni.

Le statistiche più recenti indicano una tendenza alla diminuzione dei livelli di attività

74 Le statistiche generate dalla piattaforma mostrano una serie di tendenze. In primo luogo, le attività sono portate avanti da un numero ridotto di utenti di base, mentre gli altri hanno un comportamento molto più passivo. In secondo luogo, dall'istituzione del sistema, i livelli di attività hanno raggiunto il picco intorno a due eventi principali: le elezioni europee e le prime settimane successive al lockdown generale di metà marzo 2020. Tuttavia, nel caso del secondo, i livelli sono poi diminuiti e si sono attestati a fine agosto 2020 a circa la metà di quelli di maggio.

75 Le statistiche relative agli utenti indicano una tendenza alla diminuzione dei livelli di attività. Ad esempio, il numero medio delle singole visualizzazioni quotidiane, anche nelle sezioni specifiche del sistema di allarme rapido incentrate sulla disinformazione relativa alla COVID-19, è diminuito, come illustrato nella *figura 6*. Inoltre, il numero di utenti attivamente impegnati ha subito una costante diminuzione dalle elezioni europee di fine maggio 2019. Sebbene tali metriche non diano un'immagine completa, indicano chiaramente che la piattaforma non riesce a realizzare appieno il proprio potenziale.

Figura 6 – Numero medio di utenti del sistema di allarme rapido da marzo 2019 a marzo 2020



Fonte: divisione di comunicazione strategica del SEAE. I due cali nel numero degli utenti sono il risultato della politica introdotta ad agosto di disattivare gli account degli utenti non attivi da più di tre mesi.

La cooperazione con le piattaforme online e le reti esistenti è perlopiù informale

76 Stando al piano d'azione dell'UE, 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. Tuttavia, non esiste un protocollo di collaborazione tra il sistema di allarme rapido e le piattaforme online e, poiché l'équipe di comunicazione strategica non monitora il numero di casi segnalati, non è possibile valutare la performance del sistema in tale ambito.

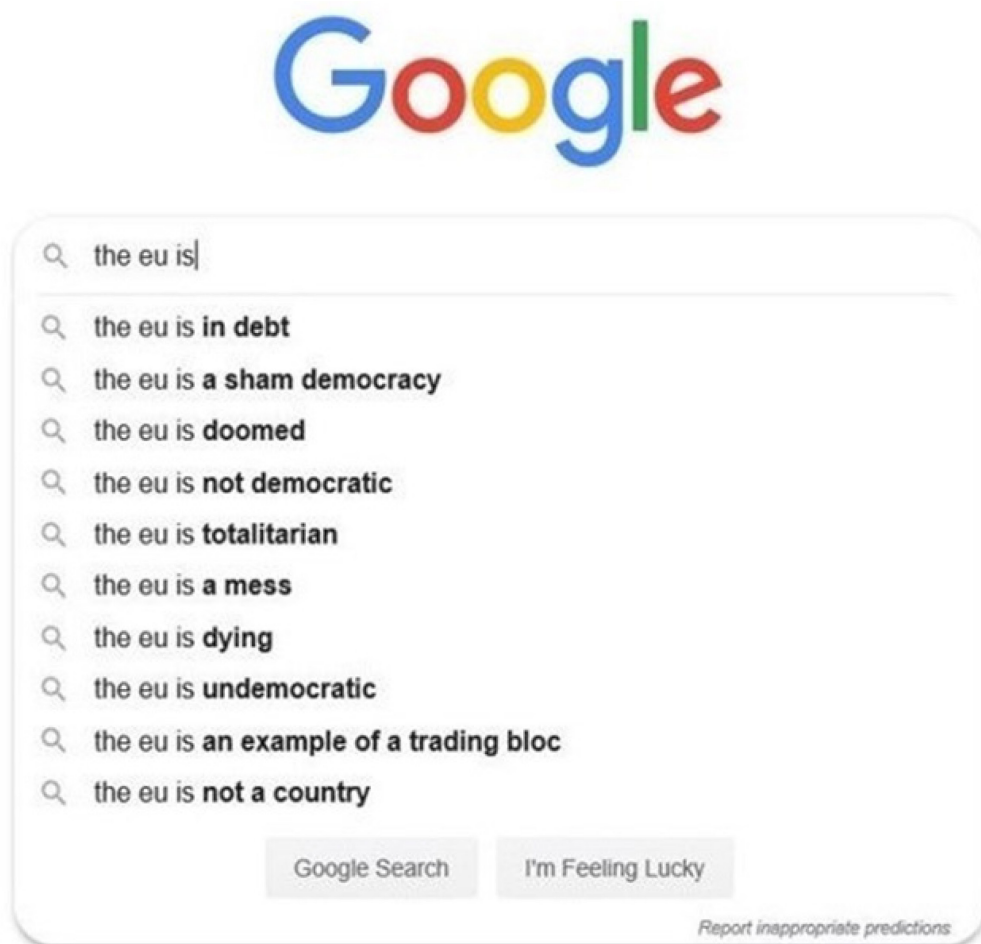
Le piattaforme online hanno preso posizione in merito alla disinformazione grazie al codice di buone pratiche, ma non si assumono responsabilità

77 Uno dei principali motivi per cui il livello di disinformazione è così elevato è l'uso diffuso di Internet, insieme all'avvento di nuove tecnologie e al sempre crescente utilizzo delle piattaforme online per accedere alle informazioni. Ciò facilita enormemente la creazione, amplificazione e diffusione di informazioni false. Secondo l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società, nel 2020, l'85 % dei cittadini dell'UE ha utilizzato Internet. La maggior parte delle piattaforme monetizza i propri servizi mediante il trattamento dei dati personali (principalmente sulla base dei modelli pubblicitari). Ciò ha creato un terreno fertile per gli attori della disinformazione, permettendo loro di rendere le proprie azioni più mirate.

78 Nel caso delle piattaforme online, la disinformazione è dovuta per lo più al fatto che gli utenti condividono informazioni false che sono poi considerate prioritarie e messe in primo piano dagli algoritmi di visualizzazione delle piattaforme. Tali algoritmi sono scelti in base al modello imprenditoriale delle piattaforme online e privilegiano contenuti personalizzati e popolari, giacché è più probabile che attraggano l'attenzione. La disinformazione influenza anche i risultati delle ricerche sul web, il che ostacola ulteriormente gli utenti nel recupero e nella lettura di informazioni online attendibili²⁶. Nell'*immagine 1* viene mostrato un esempio delle previsioni di ricerca con completamento automatico, quasi tutte negative, fornite da una piattaforma online per l'espressione "*The EU is*".

²⁶ *Automated Tackling of Disinformation*, studio dell'EPRS, marzo 2019.

Immagine 1 – Esempio di previsioni di ricerca di una piattaforma online per “The EU is”



Fonte: Corte dei conti europea, ricerca realizzata in Internet il 18 ottobre 2019 alle 11:55 (GMT+1).
Google è un marchio di Google LLC.

79 I profili falsi, i troll di Internet e i bot malevoli contribuiscono anch’essi alla diffusione di informazioni false.

Il codice di buone pratiche fornisce alla Commissione un quadro nel quale interagire con le piattaforme dei social media

80 In seguito alla comunicazione della Commissione nell’aprile 2018 e alle proposte del gruppo di esperti ad alto livello, la Commissione ha deciso di impegnarsi, insieme alle piattaforme online e ad altre associazioni di categoria, nel campo della disinformazione. Ciò ha portato alla creazione del codice di buone pratiche (cfr. [allegato V](#)), con l’adozione di un approccio volontario basato sull’autoregolamentazione. Detto codice è stato sottoscritto nell’ottobre 2018, prima di essere incluso nel piano d’azione dell’UE nell’ambito del pilastro 3. Attualmente, i firmatari sono 16.

81 Con il codice di buone pratiche, le piattaforme online e le associazioni di categoria rappresentanti il settore pubblicitario si sono impegnate a trasmettere alla Commissione europea relazioni che delineino la situazione delle misure adottate per rispettare gli impegni assunti. Tali misure vanno dall'assicurare la trasparenza nei messaggi pubblicitari di natura politica, al chiudere profili falsi, all'evitare che i vettori di disinformazione ne traggano vantaggi in denaro. La Commissione ha monitorato attentamente il rispetto degli impegni.

82 La maggior parte dei portatori d'interesse intervistati durante l'audit ha sottolineato che la collaborazione della Commissione con le piattaforme online è stata un'iniziativa unica e necessaria. Molti di coloro che sono stati interpellati dalla Corte e non appartengono all'UE osservano attentamente gli sforzi della Commissione. Ritengono che l'UE sia il primo attore, a livello mondiale, a cercare di raggiungere il delicato equilibrio fra tutelare la libertà di espressione e limitare la nociva diffusione di una disinformazione pregiudizievole.

83 Grazie al codice di buone pratiche, la Commissione ha avuto a disposizione un quadro per interagire con le piattaforme dei social media prima delle elezioni europee del maggio 2019 e, in seguito, durante la pandemia di COVID-19, al fine di mitigare gli effetti negativi della relativa "infodemia". Nel riquadro 1 vengono presentati gli sforzi compiuti dall'UE nell'ambito del codice di buone pratiche per limitare la disinformazione relativa alla COVID-19 (cfr. anche [allegato VI](#)).

Riquadro 1

Gli sforzi compiuti dall'UE nell'ambito del codice di buone pratiche per limitare l'"infodemia" legata alla COVID-19

Nel marzo 2020, quando l'impatto della pandemia è divenuto più evidente, hanno avuto luogo riunioni tra la Commissione e le piattaforme dei social media. La Commissione ha richiesto a queste ultime di dare maggiore visibilità alle informazioni pubblicate da fonti autorevoli e di rimuovere pubblicità false.

Nel giugno 2020, le istituzioni europee hanno pubblicato una comunicazione congiunta dal titolo "Contrastare la disinformazione sulla COVID-19 – Guardare ai fatti", nella quale si sottolinea il ruolo del piano d'azione dell'UE.

I firmatari del codice di buone pratiche hanno illustrato i propri sforzi in relazioni apposite, pubblicate a settembre²⁷ e a ottobre 2020²⁸. Alcuni esempi di tali sforzi, tratti dalle relazioni delle piattaforme, sono riportati di seguito.

- Nei primi otto mesi del 2020, Google ha bloccato o rimosso oltre 82,5 milioni di pubblicità relative alla COVID-19 e Microsoft Advertising, soltanto nell'agosto 2020, ha impedito che 1 165 481 proposte pubblicitarie relative a tale argomento fossero mostrate agli utenti nei mercati europei.
- Nell'agosto 2020, oltre 4 milioni di utenti nell'UE, calcolati in base alle interrogazioni di Microsoft Bing, hanno visitato fonti autorevoli sul tema della COVID-19. Facebook e Instagram hanno comunicato che i propri "centri di informazione" sulla COVID-19 a luglio e ad agosto sono stati visitati, rispettivamente, più di 13 milioni e 14 milioni di utenti nell'UE.
- Nell'UE Facebook ha mostrato schermate che mettevano in guardia contro la cattiva informazione associata alla verifica dei fatti riguardanti la COVID-19 su oltre 4,1 milioni di contenuti a luglio e su 4,6 milioni ad agosto.

Le piattaforme seguono politiche di moderazione diverse. Le loro relazioni hanno formati differenti e i dati sono difficilmente comparabili, giacché che la terminologia usata dalle varie imprese è diversa. Facebook analizza "comportamenti coordinati e non autentici" e "operazioni di influenza", mentre Twitter comunica casi di "comportamento manipolatorio". Google e Microsoft hanno comunicato di aver rimosso milioni di pubblicità, mentre Twitter ha affermato di non aver rilevato nemmeno un tweet promozionale contenente cattiva informazione. Nonostante queste discrepanze, la Commissione ha considerato che in generale, le relazioni forniscono una panoramica soddisfacente delle azioni intraprese dalle piattaforme per contrastare la disinformazione riguardante la COVID-19.

La valutazione del codice di buone pratiche ha rivelato limiti negli obblighi di comunicazione

84 Il codice di buone pratiche è stato vagliato nell'ambito di una serie di analisi e valutazioni. Sono emerse varie carenze riguardanti il modo in cui la Commissione ha stabilito gli obblighi di comunicazione dei firmatari del codice (cfr. [riquadro 2](#)). Tali valutazioni non avevano portato ad alcuna modifica del codice di buone pratiche.

²⁷ *First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.*

²⁸ *Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.*

Riquadro 2

Valutazioni del codice di buone pratiche

Prima che il codice di buone pratiche fosse sottoscritto, il gruppo che è servito da cassa di risonanza del forum multilaterale sulla disinformazione²⁹ ne ha effettuato una valutazione iniziale il 24 settembre 2018, nella quale si afferma che: *“... il “codice di buone pratiche”, come presentato dal gruppo di lavoro, non contiene alcun approccio comune, né impegni chiari e significativi, obiettivi o ICP misurabili, pertanto nessuna possibilità di monitoraggio dei progressi, e nessuno strumento per garantirne il rispetto e l'applicazione: non si tratta affatto di autoregolamentazione e quindi le piattaforme, nonostante i rispettivi sforzi, non hanno aderito di fatto ad un codice di buone pratiche”* [traduzione a cura della Corte]. Alcuni elementi di tale giudizio sono pertinenti ancora oggi e sono stati ripresi in valutazioni ed esami successivi riguardanti il codice di buone pratiche.

Nell'aprile 2020 il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) ha presentato il proprio parere circa il codice di buone pratiche³⁰, individuando tre debolezze principali:

- scarsa trasparenza circa il modo in cui i firmatari traducono in atto il codice di buone pratiche;
- misure del codice di buone pratiche troppo generiche in quanto a contenuto e struttura;
- numero limitato di firmatari del codice.

La Commissione ha completato la propria valutazione del codice di buone pratiche nel maggio 2020. La conclusione generale è stata che il codice di buone pratiche ha prodotto risultati positivi³¹. Nella relazione è stato sottolineato che il codice ha creato un quadro comune e migliorato la cooperazione tra responsabili delle politiche e firmatari. Le principali debolezze individuate sono state:

- l'autoregolamentazione del codice;
- la scarsa uniformità nell'attuazione (progressi disomogenei nel monitoraggio);
- l'insufficiente chiarezza per quanto riguarda la portata e alcuni concetti fondamentali del codice.

I firmatari stessi non sono riusciti a preparare una relazione annuale sul codice di buone pratiche, contrariamente a quanto inizialmente concordato. Dato che i firmatari non hanno un rappresentante comune, il coordinamento avviene in modo informale e richiede molto tempo ed è stato difficile giungere a un accordo sulle modalità e sui soggetti responsabili per tale relazione annuale.

Nel settembre 2020 un documento di lavoro dei servizi della Commissione³², sulla base di tutte le valutazioni effettuate fino a quel momento sul codice di buone pratiche, riconosce che resta difficile valutare con precisione la tempestività, l'eshaustività e l'impatto delle azioni delle piattaforme. Rileva inoltre la necessità di disporre di definizioni comuni, procedure più chiare, impegni più precisi e più esaurienti, oltre a indicatori chiave di performance (ICP) trasparenti e a un monitoraggio appropriato.

85 Il lavoro della Corte conferma che le relazioni dei firmatari variano in funzione del livello di impegno da essi profuso e del fatto che essi siano una piattaforma online o una associazione di categoria. Inoltre, le relazioni delle piattaforme online non sono sempre confrontabili e la loro lunghezza differisce considerevolmente.

86 Tali differenze tra i firmatari del codice di buone pratiche hanno rappresentato anche un problema al momento di stabilire gli ICP generali. Tali ICP hanno reso possibile il monitoraggio delle azioni di alcuni firmatari, ma non di tutti. Ad esempio, nell'ambito della rubrica "Integrità dei servizi", la Commissione ha proposto l'indicatore "numero di post, immagini, video o commenti sanzionati per violazione delle politiche della piattaforma o uso improprio di bot automatici". Tale indicatore di realizzazione è pertinente soltanto per piattaforme online specifiche.

87 Secondo l'analisi effettuata dalla Commissione sulle relazioni dei firmatari del codice di buone pratiche, le metriche fornite fino a quel momento erano utili solo ai fini degli indicatori di realizzazione. Ad esempio, le piattaforme comunicano di aver rifiutato pubblicità o rimosso una serie di profili o messaggi che erano vettori di disinformazione nel contesto della COVID-19 (cfr. anche [riquadro 1](#)). Se tali informazioni trasmesse non vengono contestualizzate (ad esempio confrontandole, in futuro, con dati di partenza e altre informazioni pertinenti, come la creazione complessiva di profili) e se la Commissione non può verificarne l'esattezza, esse sono di scarsa utilità.

²⁹ Forum multilaterale sulla disinformazione.

³⁰ *ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice.*

³¹ Valutazione del codice di buone pratiche effettuata dalla Commissione.

³² *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement.*

88 Nella valutazione del codice di buone pratiche condotta per conto della Commissione non ci si concentra solo la situazione attuale della rendicontazione, ma si raccomandano anche possibili metriche da misurare in futuro. Nel documento vengono proposti due livelli di indicatori:

- i) indicatori “strutturali”, per il codice nel suo complesso, che misurino gli effetti complessivi, la prevalenza della disinformazione online e l’impatto del codice in generale. Aiutano a monitorare, a livello globale, se la disinformazione sia in aumento, stabile o in declino;
- ii) indicatori ad hoc “sul livello di servizi”, suddivisi per pilastro, che misurino i risultati di ogni singola piattaforma dei firmatari nella lotta alla disinformazione.

Al momento dell’audit, la Commissione non aveva fornito ai firmatari nessun nuovo modello per la comunicazione né nuovi indicatori più significativi.

89 Le questioni appena descritte mostrano che le piattaforme online non rispondono delle proprie azioni e del proprio ruolo nella lotta attiva alla disinformazione.

L’assenza di una strategia coerente di alfabetizzazione mediatica e la frammentazione delle azioni dell’UE ne attenuano l’impatto

90 Il pilastro 4 del piano d’azione dell’UE è incentrato sul sostenere azioni di sensibilizzazione e rafforzare la resilienza sociale contro la disinformazione. È inteso a migliorare le azioni di alfabetizzazione mediatica, come la settimana di alfabetizzazione mediatica del 2019, e a sostenere i media indipendenti e i giornalisti investigativi. Invita inoltre gli Stati membri ad attuare rapidamente le disposizioni relative all’alfabetizzazione mediatica della direttiva sui servizi di media audiovisivi e a creare squadre di verificatori di fatti pluridisciplinari indipendenti in vista delle elezioni europee del 2019.

91 L’alfabetizzazione mediatica si riferisce alle competenze, alle conoscenze e alla comprensione che consentono ai cittadini di utilizzare i media in modo efficace e sicuro e che li dotano delle capacità di riflessione critica necessarie per elaborare giudizi, analizzare realtà complesse e riconoscere la differenza tra opinioni e fatti³³. La responsabilità dell’alfabetizzazione mediatica, che si trova a metà fra la politica in materia di istruzione e l’agenda digitale dell’UE, è degli Stati membri. Il ruolo della

³³ Direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva AVMSD) (UE) 2018/1808.

Commissione è di incentivare la collaborazione e facilitare i progressi in questo settore. La disinformazione non ha però confini ed è importante sviluppare strumenti comuni e condividere le migliori pratiche a livello dell'UE.

92 Per poter valutare le azioni nell'ambito di questo pilastro, la Corte ha analizzato la settimana di alfabetizzazione mediatica, evento organizzato dall'UE nel 2019, e la presenza di una strategia ben definita per le varie iniziative in tale settore. La Corte ha analizzato la relazione della Commissione sulle elezioni europee del 2019³⁴ e ha valutato 20 progetti direttamente collegati all'alfabetizzazione mediatica e alla lotta alla disinformazione.

93 Nella relazione della Commissione sulle elezioni europee del 2019 si afferma che “[mentre] questi sforzi manipolativi si concentravano spesso su argomenti politicamente sensibili e su un pubblico mirato dell'UE prima delle elezioni, finora non è stata individuata alcuna operazione di interferenza occulta su larga scala nelle elezioni del 2019”.

Gli Stati membri non partecipano nella stessa misura alla settimana di alfabetizzazione mediatica dell'UE

94 La settimana europea di alfabetizzazione mediatica consiste in una serie di azioni volte a sensibilizzare i cittadini in tutta l'UE in merito a tale tema (cfr. [riquadro 3](#)). Non è però chiaro in che modo essa rispecchi una strategia dell'UE coerente in materia di alfabetizzazione mediatica: sebbene comprenda alcune discussioni ad alto livello, mira principalmente a illustrare alcune iniziative specifiche dell'UE e degli Stati membri. L'edizione del 2020 avrebbe dovuto essere organizzata congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio, incoraggiando così ulteriormente gli Stati membri a partecipare. È però stata cancellata a causa della COVID-19.

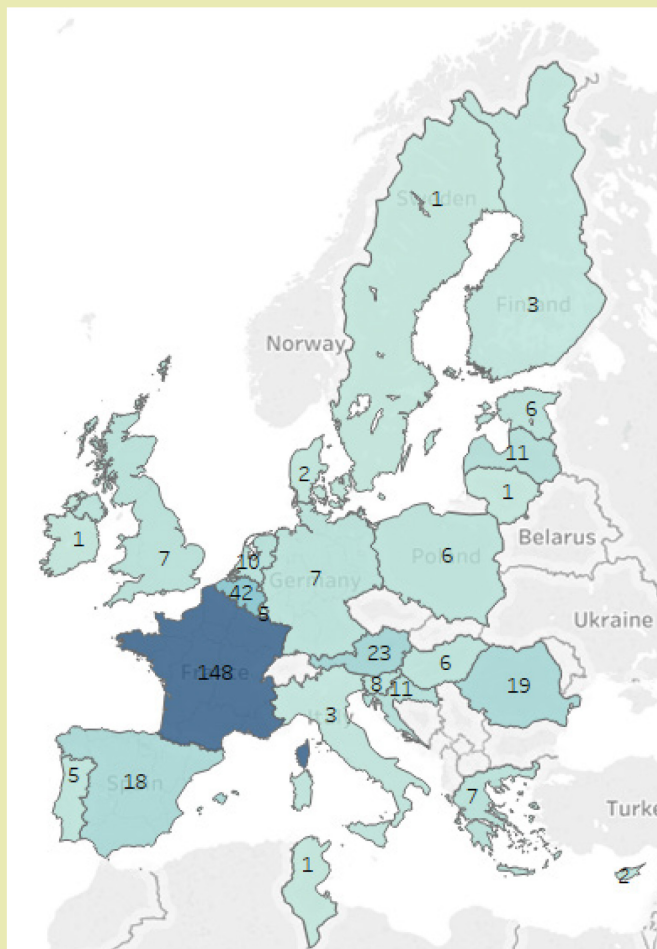
³⁴ COM(2020) 252 final del 19 giugno 2020.

Riquadro 3

La settimana europea di alfabetizzazione mediatica

La settimana di alfabetizzazione mediatica del 2019 è stata una delle due azioni specifiche per questo settore nel piano d'azione dell'UE. Ha avuto luogo nel marzo 2019 a Bruxelles e negli Stati membri e ha incluso una conferenza ad alto livello. Per l'occasione sono stati organizzati oltre 320 eventi, che entro la fine di settembre 2020 sono diventati 360.

Quasi la metà di essi si è tenuta in Francia, seguita a distanza dal Belgio (Bruxelles in particolare). Un piccolo numero di Stati membri non ha ospitato alcun evento, come mostrato nella distribuzione geografica degli eventi (cfr. immagine). Prevedibilmente, la maggior parte degli eventi ha avuto luogo nel periodo dell'avvio ufficiale. Non sono tuttavia disponibili ulteriori statistiche concernenti il numero di persone raggiunte da tali eventi, la distribuzione tematica e la misura in cui la disinformazione è stata trattata in modo specifico.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Non esiste una strategia generale di alfabetizzazione mediatica che comprenda la lotta alla disinformazione

95 La Corte ha riscontrato un'abbondanza di iniziative dell'UE e degli Stati membri riguardanti l'alfabetizzazione mediatica e una pletera di documenti strategici. Ciò è evidente anche dalle conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica³⁵, che comprendono un allegato indicante i principali documenti strategici. Tali azioni non sono però coordinate nell'ambito di una strategia generale volta a rafforzare la resilienza sociale, in particolare per quanto riguarda l'alfabetizzazione mediatica, che comprenderebbe la lotta alla disinformazione. Benché anche le azioni per far fronte alle sfide specifiche degli Stati membri in materia di alfabetizzazione mediatica siano importanti per conseguire un impatto locale, il sostegno fornito dall'UE al riguardo manca dei seguenti elementi di base, che ne garantirebbero una sana gestione finanziaria:

- un aggiornamento periodico, in cooperazione con il gruppo di esperti sull'alfabetizzazione mediatica, delle pratiche e delle azioni più importanti in questo settore nell'UE e negli Stati membri (il Consiglio d'Europa ha prodotto una mappatura di questo tipo, prima nel suo genere, nel 2016; da allora, però, non l'ha aggiornata³⁶);
- una fissazione di obiettivi chiara, basata sulla ricerca sistematica e regolare sull'alfabetizzazione mediatica e sull'impatto dei media e delle piattaforme digitali, corredata da una serie di indicatori per misurare la performance;
- i meccanismi di coordinamento necessari a creare sinergie e a evitare la sovrapposizione tra iniziative e azioni nell'ambito, ad esempio, della direttiva sui servizi di media audiovisivi, del piano d'azione per l'istruzione digitale, del programma Europa creativa, del quadro per le competenze digitali e dell'agenda per le competenze per l'Europa, del piano d'azione per la democrazia europea, di recente pubblicazione, e della legge sui servizi digitali, del piano d'azione per i media e l'audiovisivo, ecc.;
- un monitoraggio unificato delle iniziative dell'UE in materia di alfabetizzazione mediatica.

³⁵ Cfr. [allegato alle conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica in un mondo in continua evoluzione \(2020/C 193/06\)](#).

³⁶ *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, Osservatorio europeo dell'audiovisivo, Consiglio d'Europa, gennaio 2016.

96 Secondo la Commissione, nel prossimo quadro finanziario pluriennale (2021-2027) sono stati destinati a sostegno dell'alfabetizzazione mediatica circa 14 milioni di euro di finanziamenti dell'UE a titolo del programma Europa creativa³⁷ (2 milioni di euro all'anno). Tuttavia, come indicato anche nelle conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica, sarà necessario sviluppare fonti di finanziamento supplementari.

La maggior parte dei progetti esaminati ha prodotto risultati tangibili, ma molti non hanno raggiunto una scala e una portata sufficientemente ampie

97 Dei 20 progetti valutati, dieci sono stati finanziati nell'ambito di Orizzonte 2020 e gli altri dieci erano progetti pilota e azioni preparatorie finanziate dal Parlamento europeo (cfr. tabella nell'*allegato III*).

98 L'invito a presentare proposte per "Alfabetizzazione mediatica per tutti", bandito nel 2016 dal Parlamento europeo, prevede progetti pilota e azioni preparatorie per il cofinanziamento di idee innovative per start-up in tutta l'UE nel settore dell'alfabetizzazione mediatica. Un progetto pilota è realizzato per due anni ed è seguito da un'azione preparatoria della durata di tre anni. I progetti nell'ambito di Orizzonte 2020 sono progetti di ricerca e innovazione riguardanti aspetti altamente tecnici della lotta alla disinformazione, come l'uso e l'individuazione di bot o lo sviluppo di strumenti di nuova generazione per la verifica dei contenuti.

99 Dall'analisi della Corte (cfr. *allegato III*) sono emersi risultati tangibili per 12 progetti su 20. I risultati più positivi sono stati conseguiti nei progetti che sono partiti dai risultati di progetti precedenti per produrre strumenti di verifica dei fatti o nei progetti intesi a creare materiale per l'insegnamento e l'apprendimento della lotta alla disinformazione (cfr. *riquadro 4*).

³⁷ Su una dotazione totale proposta di 61 milioni di euro della sezione trasversale del programma Europa creativa (linea di bilancio 07 05 03).

Riquadro 4

Esempi di progetti finanziati dall'UE che hanno conseguito risultati positivi

Sulla base della ricerca teorica del progetto n. 2, nell'ambito del quale è stato studiato in che modo vengono condivise le informazioni generate dagli algoritmi o altre applicazioni software, il progetto n. 1 ha prodotto, come prova concettuale, uno strumento web interattivo concepito per contribuire ad accrescere la trasparenza riguardo alla natura, al volume e alla diffusione delle notizie false sui social media, e fungere da strumento disponibile al pubblico a sostegno dell'alfabetizzazione mediatica.

Nel progetto n. 11 era prevista la creazione di una piattaforma partecipativa on line, multilingue (otto lingue dell'UE) con finalità didattiche per la condivisione di materiale per l'insegnamento e l'apprendimento relativo alla propaganda contemporanea. Tale azione è stata accompagnata da una serie di risorse educative contestualizzate e da workshop e seminari online e offline per insegnanti, bibliotecari e leader nel settore dei media. Il progetto è stato ben impostato e ha prodotto risultati tangibili, con la partecipazione attiva di sei paesi dell'UE. Sebbene il progetto sia stato concluso il 1° gennaio 2019, la piattaforma e le risorse create sono ancora disponibili.

100 In 10 dei 20 progetti sono state però individuate carenze riguardanti soprattutto la scala e la portata ridotte. Sette progetti non hanno raggiunto, o è improbabile che raggiungano, i destinatari previsti e i risultati conseguiti da tre progetti erano difficili da riprodurre, il che ne ha limitato l'impatto. Nel [riquadro 5](#) vengono presentati alcuni progetti caratterizzati da tali problemi.

Riquadro 5

Esempi di progetti finanziati dall'UE con azioni su scala e con diffusione ridotte

Nell'ambito del progetto n. 10 era prevista la creazione di un sistema per individuare automaticamente informazioni false sulla base del modo in cui si diffondono nelle reti sociali. Il progetto ha avuto successo e una piattaforma online ha presto assunto il responsabile del progetto e le persone in esso coinvolte, acquisendo anche la tecnologia. Ciò dimostra che il progetto di ricerca era ben pensato e che ha prodotto buoni risultati. Tuttavia, la successiva acquisizione da parte di una piattaforma online statunitense ha ridotto il numero di utenti che ne avrebbero tratto vantaggi e non contribuisce allo sviluppo di una capacità indipendente dell'UE in tale settore.

Un altro progetto (n. 14) era incentrato sulla rappresentazione delle donne nei media. Si trattava di un portale online che presentava le notizie che le giornaliste e le editrici ritenevano più pertinenti nelle rispettive regioni, cercando allo stesso tempo di verificare i fatti riportati nelle notizie riguardanti donne e minoranze. Benché il progetto abbia avuto riscontri significativi in termini di pubblico su Facebook e Twitter grazie al tema delle questioni di genere, la sua realizzazione principale era un sito Internet che non è più disponibile.

Anche un altro progetto (n. 16) avrebbe dovuto sviluppare competenze sociali e pensiero critico. Era composto da varie parti eterogenee incentrate sulla creatività, senza un chiaro collegamento tra loro e con un debole legame concettuale con l'alfabetizzazione mediatica. Ad esempio, i bambini nelle scuole creavano animazioni o semplici giochi sulla pulizia della palestra della scuola o sulla protezione di un distributore automatico. Le attività previste non sono facilmente riproducibili.

101 In generale, sono stati riscontrati pochi casi di analisi comparative dei risultati dei progetti, specialmente in termini di cosa aveva funzionato e perché. Non esistono nemmeno molti elementi che testimonino il coordinamento, da parte della Commissione, dello scambio delle migliori pratiche e del materiale sull'alfabetizzazione mediatica nell'UE. Manca anche un quadro di valutazione. Tale quadro è fondamentale per lo sviluppo a lungo termine della resilienza sociale, dato che esso fa in modo che gli insegnamenti tratti vengano introdotti direttamente nelle azioni, nella politica e nella strategia future. È difficile ottenere elementi che testimonino l'impatto diretto delle misure di alfabetizzazione mediatica, le quali sono ancora nelle prime fasi di sviluppo³⁸.

³⁸ *Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay*, RAND Corporation, gennaio 2019.

Anche nelle conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica si invita a sviluppare criteri e processi di valutazione sistematici, nonché una metodologia uniforme e comparativa per la comunicazione da parte degli Stati membri degli sviluppi in materia di alfabetizzazione mediatica³⁹.

I progetti SOMA ed EDMO hanno suscitato scarso interesse da parte degli esperti di alfabetizzazione mediatica e dei verificatori di fatti

102 Come affermato nell'ambito del pilastro 4 del piano d'azione dell'UE, 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. La Commissione ha finanziato il progetto dell'Osservatorio sociale per l'analisi della disinformazione e dei social media (SOMA): una piattaforma digitale per porre le basi di una rete europea di verificatori di fatti. Il progetto SOMA è finanziato nell'ambito di Orizzonte 2020, con una dotazione complessiva di quasi 990 000 euro. Il progetto è iniziato nel novembre 2018 e la conclusione è prevista per il 30 aprile 2021.

103 Dall'analisi della Corte è emerso che il SOMA è riuscito ad attrarre solo due verificatori di fatti riconosciuti dalla rete internazionale dei verificatori di fatti (*International Fact Checking Network*)⁴⁰. Al momento dell'audit (ottobre 2020), il SOMA contava 48 membri registrati. Varie persone contattate dalla Corte hanno ammesso di non aver mai usato la piattaforma del SOMA. Benché la tecnologia alla base del SOMA sia stata valutata positivamente, il progetto non è ancora largamente in uso nella comunità di verificatori di fatti.

104 Ben prima della conclusione del progetto SOMA, e senza attendere una valutazione che ne raccogliesse e applicasse gli insegnamenti tratti, nel giugno 2020 la Commissione ha avviato la prima fase (dal valore di 2,5 milioni di euro, fino alla fine del 2022) dell'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO). Esso è volto a rafforzare la resilienza sociale riunendo verificatori di fatti, esperti di alfabetizzazione mediatica e ricercatori universitari per comprendere e analizzare la disinformazione, in collaborazione con organizzazioni dei media, piattaforme online e operatori di alfabetizzazione mediatica.

³⁹ Conclusioni del Consiglio sull'alfabetizzazione mediatica in un mondo in continua evoluzione (2020/C 193/06).

⁴⁰ Creata dal Poynter Institute. Attualmente conta 82 membri attivi.

105 Il SOMA e l'EDMO hanno pertanto obiettivi che si sovrappongono parzialmente e la maggior parte dei contraenti è coinvolta contemporaneamente in entrambi i progetti. I valutatori del SOMA hanno suggerito di fondere i due progetti, ma non sono ancora stati istituiti collegamenti formali fra di essi. Esiste inoltre il rischio di sovrapposizione dei finanziamenti, dato che entrambi i progetti usano e si basano sulla stessa tecnologia e sugli stessi prodotti commerciali.

106 L'EDMO è stato presentato come una soluzione olistica per risolvere molte delle sfide sociali riguardanti la disinformazione. Tuttavia, secondo la direzione, la visibilità del Osservatorio tra i portatori d'interesse è ancora limitata in quanto esso è in fase iniziale. È ancora troppo presto per valutare l'efficacia dell'EDMO. Ciononostante, considerato che l'EDMO non è molto conosciuto fra i portatori d'interessi, è possibile che i risultati ottenuti non siano all'altezza degli obiettivi prefissati, eccessivamente ambiziosi. Attualmente l'EDMO è incentrato sulla creazione dell'infrastruttura necessaria e serviranno ulteriori risorse affinché gli obiettivi possano essere raggiunti.

107 Gli esperti di alfabetizzazione mediatica interpellati hanno affermato che la comunità per l'alfabetizzazione mediatica non si è sentita sufficientemente coinvolta nell'EDMO. Il consiglio consultivo dell'EDMO è formato da un'ampia gamma di esperti provenienti dal settore accademico e giornalistico, il che rispecchia la grande enfasi posta dal piano d'azione dell'UE sul rafforzamento della verifica dei fatti e sul sostegno del giornalismo. Tuttavia, la comunità per l'alfabetizzazione mediatica o la società civile, che potrebbero fornire collegamenti utili fra il mondo accademico e i responsabili della definizione delle politiche, sono sottorappresentati (2 esperti su 19).

Conclusioni e raccomandazioni

108 La Corte ha valutato se il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione fosse pertinente nel momento in cui è stato elaborato e se stesse producendo i risultati auspicati. La Corte conclude che il piano d'azione dell'UE era pertinente ma incompleto, e che sebbene la sua attuazione sia perlopiù sulla buona strada e vi siano comprovati sviluppi positivi, alcuni risultati non sono ancora stati conseguiti come auspicato.

109 È emerso che il piano d'azione dell'UE è stato coerente con i pareri e le priorità degli esperti e dei portatori d'interesse. Contiene misure pertinenti, di natura proattiva e reattiva, volte a contrastare la disinformazione. Tuttavia, sebbene le tattiche di disinformazione e gli attori e le tecnologie in essa coinvolti siano in costante evoluzione, il piano d'azione dell'UE non è stato aggiornato dalla sua presentazione nel 2018. Nel dicembre 2020 la Commissione ha pubblicato il piano d'azione per la democrazia europea, comprendente azioni contro la disinformazione, senza chiarire esattamente in che modo esso sia collegato al piano d'azione dell'UE contro la disinformazione (cfr. paragrafi [20-24](#) e [41-42](#)).

110 Il piano d'azione dell'UE non comprende meccanismi di coordinamento tesi a garantire che le risposte dell'UE alla disinformazione siano coerenti e commisurate al tipo e all'entità della minaccia. Ogni pilastro del piano d'azione dell'UE è di competenza di una direzione generale diversa della Commissione o del Servizio europeo per l'azione esterna, senza che vi sia alcun organismo responsabile delle attività di comunicazione, e della relativa supervisione (cfr. paragrafi [25-31](#)).

111 Il piano d'azione dell'UE e il piano d'azione per la democrazia europea non sono corredati di alcun quadro di monitoraggio, valutazione o comunicazione, a scapito della rendicontabilità. In particolare, i piani prevedono obiettivi generali non misurabili, varie azioni prive di un termine di realizzazione e nessun meccanismo di valutazione. È stata pubblicata una sola relazione sull'attuazione del piano d'azione dell'UE, con informazioni limitate in materia di performance. In assenza di analisi e di aggiornamenti complessivi e regolari, è difficile garantire che gli sforzi dell'UE in tale settore siano efficaci e restino pertinenti. Inoltre, non esistevano informazioni esaustive sulle fonti di finanziamento e sui costi stimati delle azioni pianificate (cfr. paragrafi [32-40](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare il coordinamento e le disposizioni in materia di rendiconto dell'azione dell'UE contro la disinformazione

La Commissione europea dovrebbe migliorare il quadro di coordinamento e di rendicontabilità per le azioni che intende svolgere contro la disinformazione incorporando:

- a) modalità di coordinamento e di comunicazione chiare tra i servizi coinvolti nell'attuazione delle azioni dell'UE contro la disinformazione;
- b) un apposito quadro di monitoraggio e valutazione contenente azioni chiare, misurabili e corredate da un termine, nonché indicatori per misurare la performance e le disposizioni per la valutazione;
- c) una rendicontazione periodica in merito all'attuazione delle azioni, compresi eventuali aggiornamenti necessari;
- d) una sintesi delle principali fonti di finanziamento e delle spese sostenute per l'attuazione delle azioni.

Termine: per i punti a) e b) entro la fine del 2021; per i punti c) e d) entro metà 2023

112 Nell'ambito del pilastro 1 del piano d'azione dell'UE, le tre task force di comunicazione strategica del SEAE hanno migliorato la capacità dell'UE di prevedere e rispondere alle attività di disinformazione e hanno contribuito notevolmente a una comunicazione efficace e alla promozione delle politiche dell'UE nei paesi del vicinato. I mandati delle task force non coprono in maniera adeguata la gamma completa degli attori della disinformazione, comprendenti nuove minacce emergenti (cfr. paragrafi [45-49](#)).

113 L'organico delle task force dipende in buona parte dal distacco di esperti nazionali, il che rende difficoltosa al SEAE la gestione e il mantenimento del personale. Il gruppo StratCom non ha ancora raggiunto i propri obiettivi in termini di assunzioni e la crisi provocata dalla COVID-19 ha originato un carico di lavoro supplementare. Inoltre, le task force non dispongono di una funzione di valutazione per esaminare la propria efficacia e individuare ambiti di miglioramento (cfr. paragrafi [53-58](#) e [60](#)).

Raccomandazione 2 – Migliorare i meccanismi operativi della divisione StratCom e delle relative task force

Il SEAE dovrebbe:

- a) sottoporre all'attenzione del Consiglio le minacce emergenti relative alla disinformazione. Dovrebbe quindi analizzare e chiarire gli obiettivi strategici che la divisione di comunicazione strategica e le relative task force devono conseguire;
- b) conseguire gli obiettivi in termini di assunzioni stabiliti nel piano d'azione dell'UE;
- c) destinare alle risorse umane interne i compiti più delicati, quali l'analisi e l'evoluzione delle minacce, ed esternalizzare le attività di comunicazione meno sensibili, nel caso in cui non possano essere svolte internamente a causa della scarsità di personale;
- d) effettuare periodicamente valutazioni delle attività operative delle task force, al di là delle loro campagne di comunicazione.

Termine: metà 2022

114 EUvsDisinfo è stato utile nel sensibilizzare sulla disinformazione di origine russa. Tuttavia, il fatto che faccia capo al SEAE fa sorgere alcuni interrogativi sulla sua indipendenza e il fine ultimo perseguito, in quanto potrebbe essere percepito quale rappresentante la posizione ufficiale dell'UE (cfr. paragrafi [61-64](#)).

115 Nell'ambito del pilastro 2, il SEAE ha prontamente istituito il sistema di allarme rapido. La Corte ha rilevato che tale sistema ha facilitato la condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Non ha però mai emesso segnalazioni e, di conseguenza, non è stato usato per il coordinamento delle attività comuni volte a individuare i responsabili e a formulare risposte, come inizialmente previsto. Inoltre, le statistiche più recenti mostrano che le attività e l'impegno nel sistema di allarme rapido sono portati avanti da un numero limitato di Stati membri. I livelli di attività presentano una tendenza alla diminuzione e la cooperazione con le piattaforme online e le reti esistenti è perlopiù informale. Non esiste inoltre un protocollo che stabilisca la cooperazione tra il sistema di allarme rapido e le piattaforme online (cfr. paragrafi [65-76](#)).

Raccomandazione 3 – Accrescere la partecipazione degli Stati membri e delle piattaforme online al sistema di allarme rapido

Il SEAE dovrebbe:

- a) chiedere agli Stati membri di rendere conto in modo dettagliato delle ragioni del loro modesto livello di impegno e adottare i provvedimenti operativi necessari per porvi rimedio;
- b) usare il sistema di allarme rapido come un sistema per fornire risposte comuni alla disinformazione e attuare azioni coordinate, come inizialmente previsto;
- c) proporre alle piattaforme online e agli Stati membri un quadro di collaborazione tra queste e il sistema di allarme rapido.

Termine: metà 2022

116 L'unica azione prevista nell'ambito del pilastro 3 è intesa a garantire un monitoraggio continuo del codice di buone pratiche. In tale codice vengono espone una serie di misure volontarie che devono essere adottate dalle piattaforme online e dalle associazioni di categoria rappresentanti il settore pubblicitario. Con il codice di buone pratiche, la Commissione ha predisposto un quadro pionieristico di collaborazione con le piattaforme online. Durante le fasi iniziali della pandemia di COVID-19, il codice di buone pratiche ha fatto in modo che le piattaforme online attribuissero maggiore importanza alle informazioni provenienti da fonti autorevoli.

117 L'esame della Corte sul codice di buone pratiche e sulle valutazioni effettuate dalla Commissione ha rivelato rendicontazioni diverse da parte delle piattaforme, in funzione del loro livello di impegno. Inoltre, le metriche che le piattaforme sono tenute a comunicare soddisfano solo gli indicatori di realizzazione. Le piattaforme non garantiscono l'accesso alle serie di dati; la Commissione non può pertanto verificare le informazioni trasmesse. Di conseguenza, il codice non realizza il proprio obiettivo di far sì che le piattaforme online rendano conto delle proprie azioni e del ruolo svolto nella lotta attiva alla disinformazione (cfr. paragrafi [77-89](#)).

Raccomandazione 4 – Potenziare il monitoraggio delle piattaforme online e far sì che rendano meglio conto del proprio operato

Basandosi su iniziative recenti, come il nuovo [piano d'azione per la democrazia europea](#), la Commissione dovrebbe:

- a) proporre ai firmatari impegni aggiuntivi per ovviare alle debolezze individuate nelle valutazioni del codice di buone pratiche;
- b) migliorare il monitoraggio delle attività svolte dalle piattaforme online per contrastare la disinformazione fissando ICP significativi;
- c) stabilire una procedura per convalidare le informazioni fornite dalle piattaforme online.

Termine: entro la fine del 2021

118 Nell'ambito del pilastro 4 del piano d'azione dell'UE, la Corte ha riscontrato un'abbondanza di iniziative dell'UE e degli Stati membri riguardanti l'alfabetizzazione mediatica e una pletora di documenti strategici non organizzati nel quadro di una strategia generale di alfabetizzazione mediatica che includa la lotta alla disinformazione (cfr. [paragrafo 95](#)).

119 La maggior parte delle attività durante la settimana di alfabetizzazione mediatica del 2019 ha avuto luogo solo in due Stati membri, il che ha limitato notevolmente il potenziale di sensibilizzazione dell'iniziativa. L'analisi della Corte effettuata su un campione di 20 progetti riguardanti la disinformazione ha rilevato risultati tangibili per 12 di essi. I risultati più positivi sono stati conseguiti nei progetti basati sulle risultanze di progetti precedenti per produrre strumenti di verifica dei fatti o materiale per l'insegnamento. Le carenze importanti individuate in 10 progetti riguardano la scala e la portata ridotte delle attività previste (cfr. [riquadro 3](#), paragrafi [94](#) e [97-101](#)).

Raccomandazione 5 – Adottare una strategia di alfabetizzazione mediatica dell'UE che includa la lotta alla disinformazione

La Commissione dovrebbe adottare una strategia di alfabetizzazione mediatica di cui la lotta alla disinformazione sia parte integrante. Per poter prendere meglio contrastare la disinformazione mediante azioni di alfabetizzazione mediatica e ridurre la frammentazione di queste ultime, tale strategia dovrebbe includere:

- a) un aggiornamento regolare, in cooperazione con il gruppo di esperti sull'alfabetizzazione mediatica, delle pratiche e delle azioni più importanti al riguardo nell'UE e negli Stati membri;
- b) una fissazione di obiettivi chiara, basata sulla ricerca sistematica e regolare nel campo dell'alfabetizzazione mediatica e dell'impatto dei media e delle piattaforme digitali, corredata da una serie di indicatori per misurare la performance;
- c) i meccanismi di coordinamento necessari per creare sinergie tra i progetti.

Termine: entro la fine del 2022

120 I ricercatori e i verificatori di fatti indipendenti svolgono un ruolo essenziale nel promuovere una comprensione più approfondita della disinformazione. Ad oggi, gli sforzi della Commissione per sviluppare una rete europea di verificatori di fatti (l'Osservatorio sociale per l'analisi della disinformazione e dei social media (SOMA)) non sono riusciti a suscitare grande interesse in tal senso presso tale comunità. L'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO) dovrebbe sostituire il SOMA, ma entrambi i progetti erano in corso parallelamente al momento dell'audit. La visibilità dell'EDMO tra i portatori d'interesse è ancora limitata, contrariamente a quanto perseguito dall'Osservatorio, che mirava a di fornire una soluzione olistica alle sfide sociali riguardanti la disinformazione. Inoltre, la comunità per l'alfabetizzazione mediatica e la società civile, che potrebbero fornire collegamenti utili fra il mondo accademico e l'elaborazione delle politiche, non sono ben rappresentati nel consiglio consultivo dell'EDMO (cfr. paragrafi [102-107](#)).

Raccomandazione 6 – Adottare le misure necessarie a consentire all'EDMO di conseguire i propri ambiziosi obiettivi

Per fare in modo che l'EDMO consegua gli obiettivi ambiziosi perseguiti, la Commissione dovrebbe:

- a) raccogliere quanto appreso dal progetto SOMA, una volta concluso, e applicarlo all'EDMO;
- b) aumentare il numero di esperti di alfabetizzazione mediatica e della società civile nel consiglio consultivo dell'EDMO;
- c) far conoscere meglio l'EDMO ai portatori di interesse, in particolare i verificatori di fatti e gli esperti di alfabetizzazione mediatica.

Termine: entro la fine del 2021

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, il 27 aprile 2021.

Per la Corte dei conti

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Principali servizi e uffici delle istituzioni dell’UE nella lotta alla disinformazione

	Responsabilità
Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE)	Responsabile delle task force StratCom: dal 2015 della task force StratCom per l’Est, dalla metà del 2017 della task force per il Sud, che comprende la regione del Medio Oriente e del Nord Africa (maggio 2017), e della task force per i Balcani occidentali (luglio 2017). Il SEAE si occupa inoltre di mantenere e gestire la piattaforma digitale del sistema di allarme rapido, nonché di rafforzarne le capacità di rilevamento e di analisi. Nel 2020 ha istituito una nuova divisione per la comunicazione strategica che include le task force e altre strutture pertinenti.
Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie (DG CNECT)	Dirige le attività relative al codice di buone pratiche, la creazione di una rete di verificatori e di ricercatori indipendenti e le azioni a sostegno dell’alfabetizzazione mediatica e della cibersicurezza. La DG CNECT attua inoltre progetti finanziati dal Parlamento europeo e progetti di R&I finanziati nell’ambito del programma Orizzonte 2020.
Direzione generale della Comunicazione (DG COMM)	Responsabile della rete contro la disinformazione (un forum interno per la stretta collaborazione di tutte le direzioni generali, il SEAE, il Parlamento europeo e le rappresentanze dell’UE negli Stati membri). Si occupa anche della comunicazione proattiva e obbiettiva in materia di valori e di politiche dell’UE, nonché di azioni per sensibilizzare l’opinione pubblica.
Direzione generale della Giustizia e dei consumatori (DG JUST)	Ha contribuito alle principali realizzazioni riguardanti la disinformazione nell’ambito dei diritti fondamentali e della democrazia. Ha diretto la preparazione del “pacchetto elezioni” della Commissione diffuso nel settembre 2018.
Segretariato generale della Commissione europea	Ha il compito di coordinare l’attuazione degli interventi nell’ambito del piano d’azione dell’UE.
Parlamento europeo (DG Comunicazioni)	Appartiene alla rete di coordinamento interno, elabora controargomentazioni e finanzia azioni preparatorie che devono essere attuate dal SEAE e dagli Stati membri mediante gestione diretta.
Rappresentanze della Commissione	Forniscono messaggi diretti a una comunità locale, inclusi strumenti specifici per smentire miti e divulgare fatti.
Uffici di collegamento del Parlamento europeo	

Fonte: Commissione europea.

Allegato II – Spesa dell’UE per l’azione contro la disinformazione (in euro)

Entità	Linea di bilancio	Finanziata a norma di	Titolo	Dotazione di bilancio						Totale
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
SEAE	19 06 01	Prerogativa della Commissione (FPI)	Attività di informazione sulle relazioni esterne dell’UE					298 200		298 200
	19 06 77 01	Azione preparatoria (FPI)	Azione preparatoria “StratCom Plus”				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	SEAE	Agenti contrattuali			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	SEAE	Capacità di comunicazione strategica				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
DG CNECT	09 04 02 01	Orizzonte 2020	Leadership nelle tecnologie dell’informazione e della comunicazione	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	MCE – Telecomunicazioni	Osservatorio europeo dei media digitali						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Progetto pilota	Progetto pilota “Alfabetizzazione mediatica per tutti”		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Azione preparatoria	Azione preparatoria “Alfabetizzazione mediatica per tutti”				499 290	500 000	500 000	1 499 290
CER	08 02 01 01	Orizzonte 2020	Rafforzare la ricerca di frontiera nel Consiglio europeo della ricerca	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	IcSP	Contrastare la disinformazione in Ucraina meridionale e orientale					1 934 213		1 934 213
DG JUST	33 02 01	Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza	Studio sull’impatto delle nuove tecnologie su elezioni libere e regolari					350 000		350 000
	33 02 01	Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza	Attività di promozione dei diritti di cittadinanza dell’UE (ad esempio un evento riguardante la rete di cooperazione in materia elettorale o relativo alla relazione sulla cittadinanza)						376 000	376 000
	34 02 01	Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza	Studi e ricerche in settori specifici riguardanti la cittadinanza dell’Unione (reti universitarie e di altra natura)						434 000	434 000
DG COMM	16 03 02 03	Bilancio operativo	Strumenti di informazione e comunicazione scritta e online					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Bilancio operativo	Comunicazione delle rappresentanze della Commissione, Dialoghi dei cittadini e azioni di partenariato						132 000	132 000
	08 02 05 00	Bilancio interno	Attività orizzontali di Orizzonte 2020					110 000		110 000
DG DIGIT per il SEAE	26 03 77 09	Azione preparatoria “Soluzioni per l’analisi dei dati ai fini dei processi decisionali”						251 421		251 421
TOTALE				5 095 848	2 176 836	4 716 171	14 563 756	10 634 134	12 163 997	49 350 742

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione e dal SEAE.

Allegato III – Valutazione dei progetti contro la disinformazione (progetti pilota, azioni preparatorie, Orizzonte 2020)

Numero del progetto	Tipo di progetto	Paesi	Durata (effettiva) del progetto	Stato	Esistono collegamenti diretti con altri progetti?	Importo della sovvenzione (in euro)	Il monitoraggio della Commissione è stato adeguato?	Criterio 1 Pertinenza alla disinformazione	Criterio 2 Risultati tangibili e sostenibili	Criterio 3 Scala e portata sufficientemente ampie
1	H2020	Regno Unito (obiettivi: Germania, Francia, Polonia, Svezia, Regno Unito/Brasile, Canada, Cina, Messico, Russia, Ucraina, Stati Uniti, Taiwan)	Gennaio 2016 - dicembre 2020	In corso	Si	1 980 112	È prevista una rendicontazione sia continua che indipendente sotto forma di relazione di audit e di relazione scientifica.			Il progetto ha prodotto soprattutto articoli di ricerca. La maggior parte di tali articoli è stata presentata fuori dall'UE. Dato che il Regno Unito ha lasciato l'UE, non è chiaro in che modo tale ricerca apporterà benefici a quest'ultima.
2	H2020	Regno Unito	Luglio 2017 - gennaio 2019	Concluso	Si	149 921	È prevista una rendicontazione sia continua che indipendente sotto forma di audit.			Non risulta che il progetto andrà oltre una prova concettuale e, in caso contrario, se il prodotto finale verrà commercializzato, non è chiaro se il settore pubblico ne trarrà gli stessi vantaggi di quello privato.
3	H2020	Grecia	Gennaio 2016 - dicembre 2018	Concluso	Si	3 115 737	Vengono forniti il parere di un esperto indipendente e relazioni di monitoraggio.			Lo strumento prodotto nell'ambito del progetto era rivolto soprattutto agli esperti e non era abbastanza di facile impiego per il pubblico (sono stati necessari due progetti consecutivi per perfezionare i risultati ed accrescere la scala e la portata del progetto).
4	H2020	Italia	Gennaio 2018 - dicembre 2020	In corso	No	2 879 250	Il progetto è ancora in corso. La comunicazione di informazioni è continua ed esiste una prima valutazione.		Esiste una debolezza, in quanto uno dei componenti del software è datato e il progetto non sfrutta metodi all'avanguardia in questo settore.	
5	H2020	Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Austria, Portogallo, Romania, Regno Unito	Gennaio 2018 - novembre 2021	In corso	Si	2 454 800	Nel luglio 2020 è stato effettuato un esame indipendente da remoto, favorito dalla DG CNECT.		Progetto ben gestito, ma necessita di alcune azioni correttive, affinché miri ai componenti chiave, e di un'elaborazione più dettagliata per quanto riguarda diffusione e sfruttamento.	Debolezze nell'attuazione delle strategie di diffusione e di sfruttamento commerciale.
6	H2020	Cechia, Irlanda, Spagna, Austria	Dicembre 2018 - novembre 2021	In corso	Si	2 753 059	È in corso un esame indipendente da remoto (iniziato ad agosto 2020). Nel dicembre 2019 sono state condotte tre analisi separate e nel febbraio 2020 è stata effettuata una valutazione generale. Inoltre, tra gennaio e aprile 2020, è stata effettuata un'analisi del progetto.			Non è chiaro il modo in cui le piattaforme online centralizzate integreranno lo strumento.
7	H2020	Francia, Italia, Polonia, Romania, Regno Unito	Dicembre 2018 - novembre 2021	In corso	Si	2 505 027				
8	H2020	Danimarca, Grecia, Italia	Novembre 2018 - aprile 2021	In corso	Si	987 438	Il progetto è stato analizzato da tre enti di controllo indipendenti e valutato dal responsabile di progetto.		Il progetto è ancora in corso, parallelamente a un progetto simile nel settore.	
9	H2020	Belgio, Bulgaria(C), Germania, Grecia, Francia, Regno Unito	Dicembre 2018 - novembre 2021	In corso	Si	2 499 450	All'inizio non vi è stata alcun contributo né alcuno sforzo di coordinazione da parte della Commissione.		I risultati vengono testati in fase di prototipo. Ciò può comportare rischi. La Commissione non ha fornito orientamenti e le idee sulla sostenibilità dei risultati sono limitate alle iniziative dei partner connesse ai propri contatti/partner/clienti.	

10	H2020	Svizzera/Regno Unito	Settembre 2018 - novembre 2019 (inizialmente febbraio 2020)	Concluso	Si	150 000	Su richiesta della Corte, il responsabile del progetto si è adoperato attivamente per raccogliere le informazioni necessarie a stabilire in che modo i risultati siano stati sfruttati.			Risultati sfruttati soprattutto da un'impresa statunitense.
11	Progetto pilota	Belgio, Romania, Francia, Croazia, Polonia, Finlandia, Stati Uniti	Gennaio 2018 - gennaio 2019	Concluso	No	125 000	Il progetto è stato monitorato mediante vari indicatori qualitativi e quantitativi.			
12	Progetto pilota	Spagna, Italia, Malta, Portogallo, Regno Unito	2016	Concluso	Si	171 057	Non è stato rilevato alcun monitoraggio della Commissione.		Sono stati organizzati corsi di formazione sostenibili solo in un paese su cinque.	I risultati del progetto hanno avuto una portata limitata.
13	Progetto pilota	Belgio, Grecia, Spagna, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia	2017	Concluso	No	118 445	Comunicazione di informazioni continua; sono state prodotte una relazione tecnica e una valutazione finale indipendente.			Problemi di sostenibilità. Nell'autovalutazione finale del progetto è stata evidenziata l'assenza di una strategia generale di alfabetizzazione mediatica.
14	Progetto pilota	Polonia	Luglio 2018 - giugno 2019	Concluso	No	127 590	Esiste una sola pagina di valutazione nella quale non vengono analizzati gli effetti.	Il progetto riguarda contemporaneamente il controllo dei fatti, i diritti delle donne e il sessismo e la pertinenza con la disinformazione è scarsa.	Il sito web creato nell'ambito del progetto non è più disponibile.	
15	Progetto pilota	Belgio, Austria, Portogallo	2017	Concluso	No	122 815			Sono state effettuate sessioni di brainstorming e sono stati redatti libri bianchi, ma non esiste alcuno strumento.	Il progetto è stato interrotto per insolvenza del coordinatore.
16	Progetto pilota	Danimarca, Irlanda, Grecia, Cipro, Portogallo	Luglio 2018 - giugno 2019	Concluso	No	131 150	Non vi è prova del monitoraggio in corso. La valutazione finale consta di 133 parole e non include raccomandazioni.	Il progetto riguarda il pensiero creativo in generale.	Le realizzazioni/gli effetti non sono misurabili.	Il progetto era un'attività indipendente e non può essere facilmente riprodotto o continuato.
17	Azione preparatoria	Belgio, Bulgaria, Germania, Spagna, Croazia, Romania, Italia, Lettonia	Luglio 2019 - agosto 2020 (discussa estensione)	In corso	No	124 546,72	È stata prodotta una relazione di attuazione tecnica intermedia.			
18	Azione preparatoria	Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia	2018	In corso	Si	214 556	Nell'ambito del progetto, le azioni sono state attentamente monitorate con indicatori definiti in modo chiaro.			
19	Azione preparatoria	Spagna, Francia, Romania, Svezia	2018	In corso	Si	159 380	Il progetto è ancora in corso e la relazione tecnica è di buona qualità. Verrà presentata anche una relazione indipendente.			
20	Azione preparatoria	Grecia, Spagna, Lituania, Finlandia	Agosto 2019 - agosto 2020 (discussa estensione)	In corso	No	86 630	Per la rendicontazione era necessaria solo una relazione sulla valutazione intermedia, dopo sette mesi. Alcuni documenti non erano immediatamente disponibili ed è stato necessario inviarli per posta.			Nell'ambito del progetto è difficile colmare il deficit di finanziamento.

Non soddisfatto
Parzialmente soddisfatto
Soddisfatto
N.a.

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato IV – Valutazione degli interventi inclusi nel piano d'azione dell'UE sulla disinformazione

Piano d'azione dell'UE	L'azione è definita in modo chiaro?	L'azione ha un limite temporale?	Competenza
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.	Sì – assunzione di personale e acquisizione di strumenti	In vista delle elezioni europee del 2019, ma anche in una prospettiva più a lungo termine	L'alto rappresentante e gli Stati membri
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.	Sì – riesame dei mandati	Senza termine ultimo	L'alto rappresentante
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.	Sì – istituzione del sistema di allarme rapido	Marzo 2019	La Commissione e l'alto rappresentante
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.	No – non è chiaro il significato di "intensificherà i propri sforzi di comunicazione": più articoli, più comunicati stampa?	In vista delle elezioni europee del 2019	La Commissione in collaborazione con il Parlamento europeo e gli Stati membri
Azione 5: la Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri, intensificheranno le comunicazioni strategiche nel vicinato dell'Unione.	No – non è chiaro in che modo possano essere intensificate le comunicazioni strategiche	Senza termine ultimo	La Commissione e l'alto rappresentante, in cooperazione con gli Stati membri
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 il rispetto 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.	Sì – La Commissione deve monitorare ed effettuare una valutazione globale	Ogni volta che sarà necessario e specialmente in vista delle elezioni europee del 2019 La Commissione effettuerà una valutazione globale alla scadenza del periodo iniziale di applicazione del codice, della durata di 12 mesi	La Commissione
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.	In parte – la Commissione deve organizzare campagne e corsi di formazione, ma non è chiaro che sforzi dovrà compiere per sostenere i media e la ricerca	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
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.	No – non è chiaro in che modo gli Stati membri debbano sostenere la creazione di squadre di ricercatori e verificatori di fatti	Senza termine ultimo	La Commissione e gli Stati membri
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.	No – non è chiaro in che modo la Commissione debba sostenere la cooperazione transfrontaliera tra operatori di alfabetizzazione mediatica in una settimana L'incoraggiamento, nel piano d'azione, ad attuare la direttiva sui servizi di media audiovisivi è solo un incoraggiamento Non ha potere giuridico sulle scadenze imposte dalla direttiva (fine 2022)	Marzo 2019	La Commissione e gli Stati membri
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.	No – non è chiaro in che modo debba essere dato un seguito al pacchetto elezioni: valutazione, modifiche della normativa?	In vista delle elezioni europee del 2019	La Commissione e gli Stati membri

Sì
No
In parte

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato V – Il Codice di buone pratiche sulla disinformazione

Il codice di buone pratiche sulla disinformazione consta di una serie di impegni per combattere la disinformazione, concordati su base volontaria dai rappresentanti delle piattaforme online, delle principali reti sociali, degli inserzionisti e del settore pubblicitario. La Commissione ha incoraggiato e favorito la creazione di tale codice. Era la prima volta che i principali attori del settore avevano deciso di agire congiuntamente per contrastare la diffusione della disinformazione online.

Tra i primi firmatari nell'ottobre 2018 si annoverano Facebook, Google, Twitter e Mozilla, oltre a una serie di inserzionisti e di organismi del settore pubblicitario. Microsoft ha firmato il codice di buone pratiche nel maggio 2019, seguito da TikTok a giugno 2020. Attualmente i firmatari sono 16.

Il codice di buone pratiche consiste in una serie di impegni raggruppati nell'ambito di cinque pilastri:

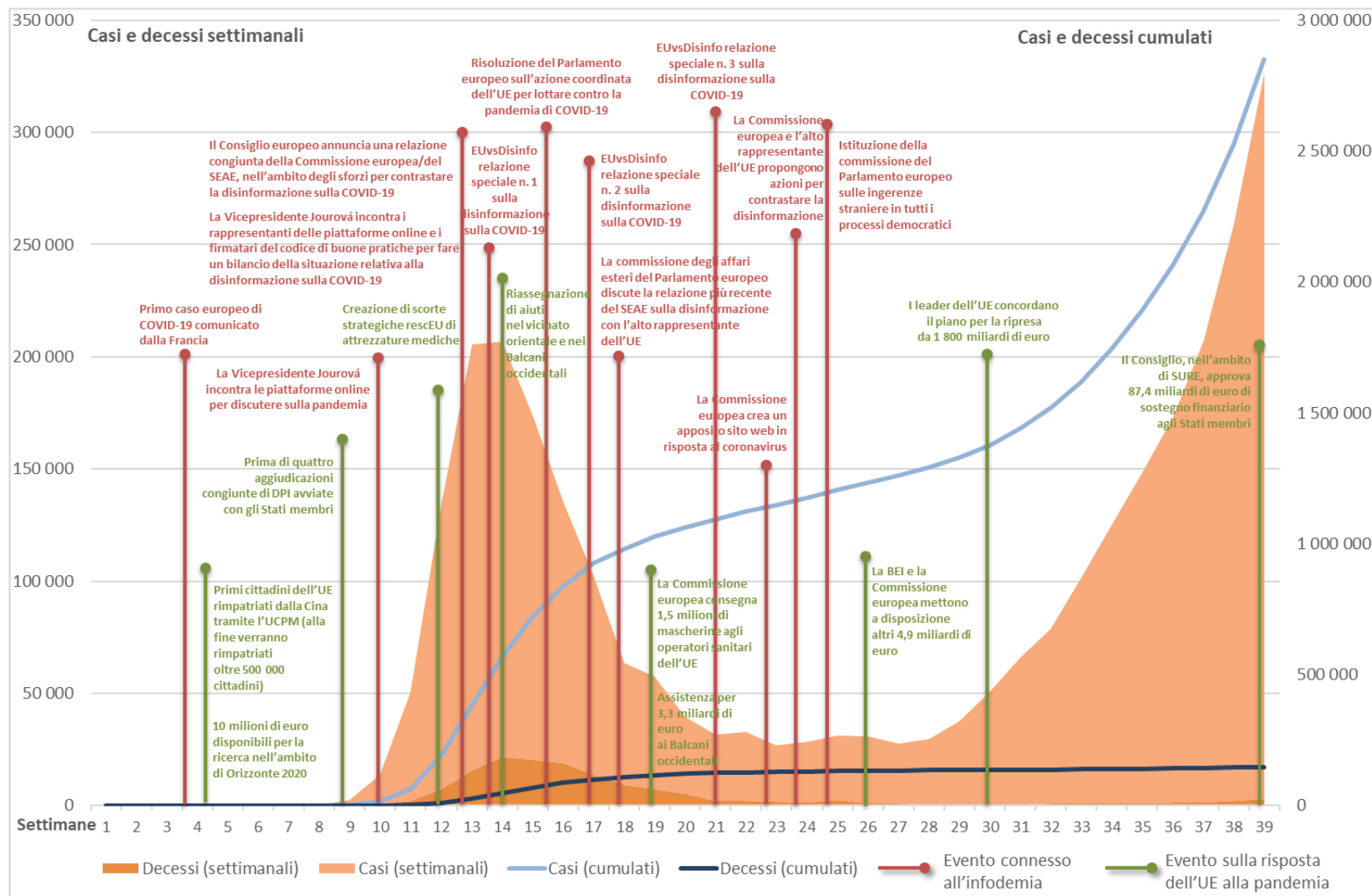
- vaglio delle inserzioni pubblicitarie;
- messaggi pubblicitari di natura politica e campagne di sensibilizzazione;
- integrità dei servizi;
- responsabilizzazione dei consumatori;
- responsabilizzazione della comunità dei ricercatori.

Nell'allegato sono inoltre individuate le migliori pratiche che i firmatari adotteranno nell'adempimento degli impegni assunti con detto codice. I firmatari hanno preparato la propria tabella di marcia per l'attuazione del codice di buone pratiche.

Poiché l'adesione al codice è volontaria, non sono previste sanzioni in caso di mancato adempimento degli impegni. È quindi importante monitorare i progressi dei firmatari per quanto concerne l'attuazione degli impegni. Tra gennaio e maggio 2019, la Commissione europea ha verificato se Facebook, Google e Twitter avessero tradotto in pratica tali impegni, soprattutto in relazione all'integrità delle elezioni europee. Le tre piattaforme hanno comunicato mensilmente le azioni adottate relativamente al vaglio delle inserzioni pubblicitarie, alla trasparenza dei messaggi pubblicitari di natura politica e le campagne di sensibilizzazione, ai profili falsi e all'uso malevolo di bot. In virtù del codice di buone pratiche, la Commissione ha inoltre richiesto ai firmatari di produrre cinque serie di relazioni riguardanti le azioni da questi intraprese per contrastare la disinformazione durante la pandemia di COVID-19.

Tali relazioni sono disponibili sul sito della Commissione, unitamente alla valutazione di quest'ultima.

Allegato VI – Cronologia delle principali azioni dell'UE in risposta alla pandemia di COVID-19 e all'“infodemia” nel 2020



Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi e abbreviazioni

EDMO: Osservatorio europeo dei media digitali

ERGA: Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi

EUD: Delegazioni UE

EUvsDisinfo: progetto faro della task force StratCom per l'Est del Servizio europeo per l'azione esterna. È stato istituito nel 2015 per prevedere e affrontare la campagna di disinformazione allora in corso da parte della Federazione russa che colpiva l'UE, gli Stati membri e i paesi del vicinato comune, nonché per rispondervi in maniera più adeguata.

Piano d'azione dell'UE: Piano d'azione dell'UE contro la disinformazione

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SOMA: Osservatorio sociale per l'analisi della disinformazione e dei social media

StratCom: Comunicazione strategica

Glossario

Alfabetizzazione mediatica: capacità di accesso, comprensione e interazione con i media e le comunicazioni.

Algoritmi: processo o insieme di regole applicate da un computer a calcoli o ad altre operazioni di soluzione di problemi.

Bot: applicazione software automatica programmata per eseguire determinati compiti.

Cattiva informazione: comunicazione di informazioni false o fuorvianti, in buona fede o al fine di trarre in inganno.

Comunicazioni strategiche: comunicazione coordinata e coerente emessa da un'organizzazione nel perseguimento di finalità specifiche.

Disinformazione: comunicazione di informazioni false o fuorvianti al fine di trarre in inganno.

Infodemia: quantità eccessiva di informazioni – alcune esatte e altre no – utilizzabili per nascondere o distorcere fatti.

Troll di Internet: persona che pubblica insulti, spesso recanti empietà o linguaggio offensivo di altra natura, sui siti di reti sociali.

Wiki: sito web collaborativo sul quale ogni utente può aggiungere contenuti e modificarli.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA: "LA DISINFORMAZIONE NELL'UE: COMBATTUTA MA NON VINTA"

SINTESI

I. L'Unione europea (UE) ha riconosciuto la disinformazione e le ingerenze straniere come una sfida importante per la democrazia e la società, sia a livello UE che a livello mondiale. Dal 2015 ha aumentato i suoi sforzi per affrontare questi fenomeni: a tal fine, sono stati pubblicati diversi documenti strategici, tra cui il piano d'azione contro la disinformazione del 2018 (piano d'azione del 2018). L'UE continua a valutare le minacce in continua evoluzione in questo campo e mira a sostenere i paesi partner in tutto il mondo per affrontarle.

Mira altresì ad adattare il suo approccio a questi sviluppi per garantire un quadro coerente, completo ed efficace per combattere la disinformazione e le ingerenze straniere, nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali.

III. Il piano d'azione del 2018 rimane, insieme ad altri documenti strategici, uno dei pilastri fondamentali della politica dell'UE per combattere la disinformazione. Al momento della sua adozione e ancora oggi, il piano d'azione è unico nel suo genere, dato che tratta la disinformazione da prospettive diverse e identifica le principali aree di intervento. Esso permette nel breve termine di dare una risposta immediata alle campagne di disinformazione e nel lungo termine di investire in una maggiore capacità di resilienza della società.

Si tratta di un documento esaustivo che si concentra esclusivamente sulla disinformazione sottolineando così l'importanza che l'UE attribuisce a questa sfida. Il piano d'azione sottolinea anche l'obiettivo dell'UE di lavorare con tutti i portatori di interessi, compresi la società civile e il settore privato, per sviluppare un approccio che coinvolga l'intera società. Il valore della cooperazione internazionale è evidenziato quale base per una maggiore cooperazione con i principali partner come la NATO e il G7.

IV. Sulla base del piano d'azione del 2018 e delle misure adottate per attuarlo, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) hanno pubblicato documenti strategici come la comunicazione congiunta relativa alla disinformazione sulla COVID-19 (JOIN(2020) 8 final) e il piano d'azione per la democrazia europea (EDAP). Questi documenti si basano sui risultati derivanti dal piano d'azione del 2018 e ribadiscono molti dei suoi punti. Pertanto, pur non costituendo un aggiornamento formale del piano d'azione del 2018, questi documenti sono considerati come ulteriori sviluppi del piano d'azione del 2018. L'EDAP stabilisce misure volte a promuovere elezioni libere e regolari, a rafforzare la libertà dei mezzi di comunicazione e a contrastare la disinformazione. In tal modo esso tiene conto del piano d'azione del 2018 e della comunicazione congiunta del 2020 relativa alla disinformazione sulla COVID-19. L'EDAP ribadisce molte delle richieste del piano d'azione del 2018, compresa la cooperazione con i partner internazionali e la necessità di potenziare ulteriormente le capacità analitiche a livello europeo e nazionale. Tiene altresì conto dei progressi compiuti sulla base del piano d'azione del 2018 fino ad oggi e dovrebbe quindi essere considerato come un'estensione del quadro politico previsto nel piano d'azione del 2018. L'EDAP e la comunicazione congiunta del 2020 relativa alla disinformazione sulla COVID-19 sono stati adottati dopo la conclusione dell'audit e quindi non rientravano nel suo ambito.

V. Il SEAE ritiene che l'assenza di un mandato generale e unico da parte del Consiglio non abbia impedito lo sviluppo o il funzionamento della divisione di comunicazione strategica e delle relative task force, compreso l'adattamento a questioni nuove ed emergenti. Qualsiasi nuovo mandato consolidato deve rispecchiare lo stesso livello di sostegno politico originariamente rispecchiato nel mandato del Consiglio europeo del 2015.

VI. Il SEAE sottolinea l'unicità del progetto EUvsDisinfo, che è stato istituito come un'attuazione diretta del mandato del 2015 conferito dal Consiglio europeo. Il progetto EUvsDisinfo riveste grande valore per il SEAE e le istituzioni dell'UE nel loro complesso per aumentare la consapevolezza della minaccia in continua evoluzione delle campagne di disinformazione. Poiché la sfida della disinformazione e le minacce collegate sono in evoluzione, è naturale rivedere regolarmente l'approccio adottato.

Il SEAE ritiene che l'istituzione del sistema di allarme rapido sia stato un elemento importante nello sviluppo della sua strategia contro la disinformazione. Il sistema di allarme rapido rappresenta infatti l'unica sede nell'assetto istituzionale dell'UE in cui gli esperti di disinformazione delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri lavorano insieme per affrontare le questioni legate alla disinformazione. Il SEAE accoglie con favore la partecipazione attiva di un gran numero di Stati membri e invita gli altri a intensificare la loro attività.

VII. La valutazione del codice di buone pratiche sulla disinformazione pubblicata nel settembre 2020 (il codice di buone pratiche) ha individuato diverse aree in cui il codice dovrebbe essere ulteriormente migliorato. I risultati della valutazione hanno sostenuto due iniziative politiche della Commissione adottate alla fine del 2020, ovvero l'EDAP e la legge sui servizi digitali, che mirano tra l'altro a rafforzare la lotta alla disinformazione mediante la definizione di un quadro di coregolamentazione in materia di trasparenza e responsabilità, affrontando così le carenze indicate.

VIII. La prima fase di sostegno e osservazione dei progetti di alfabetizzazione mediatica di base attraverso il progetto pilota sull'alfabetizzazione mediatica per tutti e l'azione preparatoria ha mostrato un panorama frammentato, che tuttavia rispecchia i bisogni degli Stati membri. Da allora, la Commissione ha ulteriormente sviluppato il suo programma di lavoro sull'alfabetizzazione mediatica nel quadro del programma Europa creativa per potenziare le azioni pertinenti in questo settore e condividere i risultati fra i vari Stati membri e oltre i confini linguistico-culturali. Le iniziative mirate su scala ridotta e un approccio paneuropeo più armonizzato sono indispensabili e possono completarsi a vicenda. Tuttavia la Commissione non ritiene che un certo grado di frammentazione, che rispecchia gli approcci eterogenei degli Stati membri, rappresenti di per sé un rischio, mentre riconosce l'esigenza di un coordinamento e sta affrontando tale esigenza.

L'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO) è stato avviato solo nel giugno 2020 e si è sviluppato rapidamente nella sua attuale fase avanzata.

IX. Primo punto – La Commissione e il SEAE accolgono le raccomandazioni 1, lettera a) e lettera d), e accolgono parzialmente le raccomandazioni 1, lettera b) e lettera c).

Secondo punto – Il SEAE accoglie le raccomandazioni 2, lettera a), lettera b), lettera c) e lettera d).

Terzo punto – Il SEAE accoglie le raccomandazioni 3, lettera a), lettera b) e lettera c).

Quarto punto – La Commissione accoglie le raccomandazioni 4, lettera a) e lettera b), e accoglie parzialmente la raccomandazione 4, lettera c).

Quinto punto – La Commissione accoglie le raccomandazioni 5, lettera a), lettera b) e lettera c).

Sesto punto – La Commissione accoglie le raccomandazioni 6, lettera a), lettera b) e lettera c).

INTRODUZIONE

01. La Commissione e il SEAE sottolineano che la sfida della disinformazione e della manipolazione dell'informazione continua a cambiare e ad evolvere rapidamente. Le definizioni e le caratterizzazioni esatte sono quindi in corso di revisione, anche nei recenti documenti strategici quali la comunicazione congiunta del 2020 relativa alla disinformazione sulla COVID-19 e l'EDAP.

OSSERVAZIONI

22. La Commissione ha anche adottato un pacchetto di misure per sostenere elezioni libere e regolari in vista delle elezioni del 2019, con raccomandazioni rivolte agli Stati membri e ai partiti politici nazionali ed europei, che includono misure per affrontare la disinformazione¹. Nell'ambito dell'attuazione di queste raccomandazioni, la Commissione ha organizzato tre riunioni di una rete di cooperazione europea sulle elezioni appositamente creata per lo scambio di buone pratiche e informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri.

25. Anche se non è stato istituito un quadro formale, la Commissione ha tenuto riunioni periodiche di coordinamento a livello di servizi e a livello politico per garantire la condivisione delle informazioni sull'attuazione del piano d'azione 2018.

28. La rete contro la disinformazione ha contribuito a rafforzare la capacità dei servizi di rispondere alla disinformazione, fornendo gli strumenti, le competenze e il sostegno a tutte le direzioni generali e le rappresentanze dell'UE che ne fanno parte. Ha riunito azioni anteriormente scoordinate, ha incoraggiato la collaborazione e ha fornito un archivio di miti comuni e dei fatti necessari per smentirli. Ha promosso una cultura di verifica dei fatti e di risposta ai miti e alla disinformazione, contribuendo così a un approccio più unificato agli sforzi dell'UE per contrastare la disinformazione. Infine le numerose attività di sensibilizzazione hanno innalzato il livello del lavoro politico dell'UE contro la disinformazione.

29. La direzione generale della Comunicazione (DG COMM) sottolinea che il suo piano di gestione del 2020 include tre indicatori misurabili relativi alla disinformazione: portata delle attività di sensibilizzazione volte a combattere la disinformazione e numero di visite alle pagine web anti-disinformazione (oltre al numero di riunioni della rete interna contro la disinformazione).

30. È in corso una modernizzazione generale dei siti web pertinenti con l'obiettivo di pubblicare le nuove versioni entro la fine del 2021, compresa la misurazione della loro performance.

31. Gli sforzi di comunicazione esterna della DG COMM si sono concentrati sulla cattiva informazione e la disinformazione sulla COVID-19 e sui vaccini tramite apposite pagine web. Si è deciso di trasformare il polo centrale online sulla disinformazione previsto in uno strumento interno, rinnovando il sito WIKI esistente.

40. Il piano d'azione del 2018 non è un programma di finanziamento. Di conseguenza, i fondi destinati alla sua attuazione dipendono dalle decisioni prese in un altro quadro (ad esempio il programma di lavoro di programmi di finanziamento quali Orizzonte 2020). Il bilancio totale non può essere stanziato ex ante.

41. Il piano d'azione del 2018 rimane uno dei documenti guida fondamentali che orientano la risposta dell'UE alla disinformazione e dalla sua adozione non ha perso rilevanza. Tuttavia la minaccia si è evoluta e così anche l'approccio dell'UE per affrontare la disinformazione. Ciò non significa tuttavia che i quattro pilastri identificati nel piano d'azione del 2018 abbiano perso la loro attualità. Al contrario, basandosi sul piano d'azione del 2018 e sui passi intrapresi per attuarlo, l'UE ha pubblicato documenti strategici quali la comunicazione congiunta del 2020 relativa alla disinformazione sulla COVID-19 e l'EDAP. Questi documenti si basano sui risultati derivanti dal piano d'azione del 2018 e ribadiscono molti dei suoi punti. Pertanto, pur non costituendo un aggiornamento formale del piano d'azione del 2018, questi documenti sono considerati come ulteriori sviluppi del piano d'azione del 2018. Ciò vale, in particolare, per la sua logica di fondo di rafforzare la resilienza della società nel lungo termine e di proteggere le democrazie attraverso una migliore comprensione e definizione della

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf;
Segnalato su https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_en

minaccia, e azioni volte a rafforzare le capacità di monitorare, analizzare e denunciare la disinformazione.

42. La Commissione osserva che l'EDAP, la legge sui servizi digitali e il piano d'azione per i media e gli audiovisivi propongono effettivamente di assumere diverse azioni e di dare seguito a vari punti del piano d'azione 2018. Queste iniziative sono complementari e saranno ben coordinate, attenuando il rischio di inefficienze nell'affrontare alcune debolezze del piano d'azione del 2018 individuate in questo audit.

48. Il SEAE ritiene che la divisione di comunicazione strategica e le relative task force seguano un approccio basato sul rischio nelle loro attività di monitoraggio e si concentrino sugli attori e sulle questioni più comuni. Il SEAE tiene anche conto del rapido cambiamento e dell'evoluzione del panorama delle minacce e su base regolare mira a rivedere e ad adattare di conseguenza i suoi processi e il lavoro dell'intera squadra. Sottolinea anche che gli autori di minacce possono essere statali o non statali. Il SEAE si adopera costantemente per adattare la squadra e l'attenzione al mutevole panorama delle minacce.

49. Mentre il SEAE ritiene che gli attuali mandati conferiti dal Consiglio europeo e da altre formazioni del Consiglio abbiano fornito finora una buona base per le attività in corso della divisione StratCom e delle sue task force, potrebbe essere utile un mandato consolidato aggiornato che tenga conto del mutato panorama delle minacce. Qualsiasi nuovo mandato consolidato dovrà essere conferito a livello del Consiglio europeo, in linea con il mandato del 2015.

51. Il SEAE sottolinea che, nell'ambito del bilancio 2021, la divisione di comunicazione strategica del SEAE ha ricevuto un chiaro stanziamento di fondi su diverse linee di bilancio, che ha quasi raddoppiato il suo bilancio operativo.

54. Il SEAE sottolinea che, nel 2019, 2020 e 2021, la divisione di comunicazione strategica ha ricevuto un totale di 52 nuovi posti nell'organico, compresi 27 agenti locali nelle delegazioni, che consentiranno al SEAE di raggiungere l'obiettivo del piano d'azione.

55. Risposta comune del SEAE per i paragrafi 55 e 56.

Il SEAE desidera sottolineare la fondamentale importanza che riveste l'assunzione di esperti e figure con conoscenze specialistiche per il suo lavoro sulla disinformazione. Gli agenti contrattuali e gli esperti nazionali distaccati, benché restino in carica per un periodo generalmente limitato, svolgono un ruolo importante nelle attività attuali, per esempio nel settore dell'analisi dei dati e delle conoscenze regionali o linguistiche.

58. Le attività del team dedicato ai dati continuano ad essere in sviluppo. Queste sono destinate a servire l'intera divisione e tutti i filoni di lavoro, e devono adattarsi a qualsiasi cambiamento nel panorama della disinformazione. L'approccio del team dedicato ai dati è esaustivo ed è volto a sostenere l'intera divisione, ma ha anche l'obiettivo di contribuire alla cooperazione con partner internazionali come il G7 e la NATO. Il lavoro del team dedicato ai dati include inoltre il costante sviluppo del quadro metodologico e concettuale del lavoro sui dati della divisione.

60. Il SEAE si adopera per migliorare ulteriormente la valutazione di tutti gli aspetti inerenti alle sue attività. Tuttavia, quando si tratta dell'impatto delle attività contro la disinformazione, non esiste una metodologia consolidata per misurare l'impatto della disinformazione, così come delle azioni intraprese per affrontarla. Questo riflette le sfide che l'intera comunità che lavora per combattere la disinformazione e le ingerenze straniere sta affrontando.

64. Il SEAE considera EUvsDisinfo come un marchio ben consolidato e chiaramente ancorato al ruolo e alle attività del SEAE. L'attenzione sulla disinformazione russa deriva dal mandato molto specifico conferito dal Consiglio europeo nel 2015. Il SEAE adatta ed espande costantemente l'ambito di applicazione e l'approccio di questi strumenti.

67. Il SEAE ritiene che l'istituzione del sistema di allarme rapido sia stato un importante sviluppo positivo per contribuire alla capacità dell'UE di affrontare la disinformazione e la manipolazione delle informazioni.

69. Il SEAE ritiene che il sistema di allarme rapido abbia notevolmente contribuito a un migliore coordinamento tra gli Stati membri e le istituzioni europee, agevolando lo scambio di informazioni e offrendo una migliore consapevolezza situazionale e una cooperazione pratica sulle attività di comunicazione.

70. Il SEAE ritiene che il sistema di allarme rapido sia stato sviluppato come una struttura intesa ad agevolare gli Stati membri dell'UE e le istituzioni europee. Si è dimostrato molto utile in questo contesto. I principi operativi e i flussi di lavoro sono stati concordati congiuntamente e le riunioni regolari tenute con i punti di contatto nonché gli scambi bilaterali con i membri del sistema di allarme rapido e il SEAE assicurano una comprensione comune della logica alla base del sistema di allarme rapido. I membri sono anche regolarmente consultati per ottenere un parere su come il sistema di allarme rapido possa essere ulteriormente sviluppato e migliorato.

74. Risposta comune del SEAE per i paragrafi 74 e 75.

Il SEAE concorda sul fatto che il livello di attività sulla piattaforma del sistema di allarme rapido potrebbe essere potenziato, specialmente dagli Stati membri che sono stati meno attivi in passato, e che esiste molto potenziale inutilizzato. Le fluttuazioni dell'attività possono essere spiegate dalla rilevanza di eventi specifici, come le elezioni.

76. Il SEAE sottolinea che non vi era alcuna intenzione di formalizzare la cooperazione tra il sistema di allarme rapido e le piattaforme dei social media. Nonostante le disposizioni del codice di buone pratiche, la cooperazione informale tra il sistema di allarme rapido e le piattaforme è stata portata avanti come opportuno.

84. In seguito alla valutazione del codice di buone pratiche, l'EDAP ha istituito un processo per rivedere e rafforzare il codice. La Commissione fornirà orientamenti e convocherà i firmatari per rafforzarlo secondo gli orientamenti. La creazione di un quadro solido e permanente per il monitoraggio del codice è anche specificamente annunciata nell'EDAP. La legge sui servizi digitali propone inoltre un quadro orizzontale per la vigilanza regolamentare, la responsabilità e la trasparenza delle piattaforme online. Una volta adottata, la legge sui servizi digitali istituirà un sostegno di coregolamentazione per le misure che sarebbero incluse in un codice di buone pratiche sulla disinformazione, riveduto e rafforzato. Un migliore monitoraggio e una migliore rendicontabilità saranno pertanto possibili se e quando la proposta di legge sui servizi digitali verrà adottata.

86. In relazione all'assenza di indicatori chiave di performance (ICP) globali per tutti i firmatari, la Commissione rileva la difficoltà di individuare ICP in grado di monitorare le azioni di tutti i firmatari del codice di buone pratiche, data la natura e le attività molto diverse dei firmatari e i diversi livelli di impegno, ad esempio, i servizi forniti dalle piattaforme dei social media variano notevolmente dai servizi forniti dai motori di ricerca.

88. La comunicazione congiunta del 2020 sul contrasto alla disinformazione sulla COVID-19 elencava gli elementi che dovevano figurare nelle relazioni mensili delle piattaforme. La Commissione ha chiesto alle piattaforme di agire per armonizzare le relazioni e ha proposto un elenco dettagliato di punti di rilevamento relativi a questi elementi da parte dei firmatari delle piattaforme.

94. L'edizione 2019 della settimana europea di alfabetizzazione mediatica è stata un'iniziativa esaustiva e coordinata, caratterizzata da eventi a livello europeo e nazionale, che hanno spaziato dalla presentazione di progetti a scambi politici lungimiranti e in materia di regolamentazione. L'iniziativa è stata molto apprezzata dalla comunità per l'alfabetizzazione mediatica.

96. Oltre al programma Europa creativa, dove il finanziamento di circa 14 milioni di euro, rispetto al finanziamento del progetto pilota e dell'azione preparatoria, sarà moltiplicato, anche altri programmi,

come Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà sostengono attivamente iniziative di alfabetizzazione mediatica. Il sostegno continuerà per tutto il periodo 2021-2027.

99. La Commissione sottolinea che i progetti potrebbero non fornire "risultati tangibili" ma possono comunque avere un grande successo. I progetti hanno lo scopo di estendersi a nuovi settori, avviare nuove filoni di ricerca, sperimentare e testare concetti, creare nuove comunità e sono per natura e concezione sperimentali.

100. I progetti di Orizzonte 2020 sono selezionati tramite una valutazione esterna obiettiva che segue criteri prestabiliti e sono monitorati tramite riesami periodici da supervisori obiettivi. La valutazione e i riesami sono effettuati da esperti selezionati e altamente competenti, del cui parere la Commissione si fida per ottenere il miglior rapporto costi-benefici. La Commissione osserva che, tenuto conto della portata, il limitato finanziamento disponibile gioca un ruolo fondamentale.

Riquadro 5 – Esempi di progetti finanziati dall'UE che presentano una portata e una scala ridotte delle azioni

Uno degli obiettivi chiave dell'alfabetizzazione mediatica per tutti era, oltre ad affrontare le sfide di alfabetizzazione mediatica legate alla disinformazione, quello di raggiungere i settori delle società europee difficili da raggiungere, con particolare attenzione alle persone socialmente svantaggiate, alle minoranze e a quelle ai margini della società, per le quali le competenze di alfabetizzazione mediatica sono particolarmente importanti. I progetti finanziati nell'ambito dell'alfabetizzazione mediatica per tutti forniscono indicazioni preziose su come impegnarsi in modo produttivo con i gruppi sopra menzionati.

Il progetto 14 ha avuto una durata limitata e quindi il sito web è stato rimosso. Il progetto 16 ha utilizzato tecniche di alfabetizzazione mediatica consolidate, come lo sviluppo di videogiochi, podcast e videoclip, con un tema onnicomprensivo di responsabilizzazione tramite lo sviluppo di capacità di valutazione critica e la creazione di contenuti mediatici. Il progetto comprendeva anche attività di alfabetizzazione mediatica progettate specificamente per i bambini provenienti da un contesto migratorio.

101. La Commissione osserva che è difficile misurare l'impatto dell'alfabetizzazione mediatica. Una task force in collaborazione con il gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) e il gruppo di esperti sull'alfabetizzazione mediatica (MLEG) è stata avviata per esaminare le possibilità di utili ICP il 26 marzo 2021 con l'obiettivo di ottenere i primi risultati entro la fine del 2021.

In particolare, una valutazione completa dell'attuazione dell'alfabetizzazione mediatica per tutti (2016-2020) non è possibile prima che tutti i progetti siano completati nella primavera del 2022. Tuttavia il successo e l'impatto dei progetti sono valutati sistematicamente nelle riunioni di chiusura dei singoli progetti, nonché nelle riunioni annuali di coordinamento di tutti i progetti in corso e tramite le presentazioni agli Stati membri nelle riunioni del MLEG. Questo fa parte del processo di verifica degli impatti dei progetti.

103. La Commissione riconosce che l'Osservatorio sociale per l'analisi della disinformazione e dei social media (SOMA) non ha attirato molti verificatori di fatti riconosciuti dalla rete internazionale dei verificatori di fatti (*International Fact Checking Network*, IFCN). La Commissione desidera tuttavia osservare che il numero di membri comunicati è ora di 55 e finora 25 indagini su campagne di disinformazione in Europa sono state presentate da membri della rete SOMA.

105. La Commissione riconosce una parziale sovrapposizione tra il SOMA e l'EDMO. Questa sovrapposizione tra i due progetti e il fatto che i due progetti si basino sulla stessa soluzione tecnologica garantiscono un'agevole migrazione della comunità di verificatori di fatti dal SOMA all'EDMO. Inoltre prima della sua conclusione il progetto SOMA comunicherà all'EDMO le esperienze acquisite. La Commissione osserva che rispetto al SOMA la piattaforma tecnologica

fornita dall'EDMO, pur essendo basata sulla stessa tecnologia, fornirà funzionalità estese a una rete molto più ampia di organizzazioni di ricerca e di verifica dei fatti. La Commissione monitorerà attentamente i progetti per evitare un doppio finanziamento.

107. La Commissione osserva che la comunità per l'alfabetizzazione mediatica sarà ulteriormente coinvolta nell'EDMO tramite i centri nazionali, operativi dall'estate 2021, che dovranno svolgere compiti specifici di alfabetizzazione mediatica.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

109. L'EDAP include una sezione dedicata alla lotta contro la disinformazione e le ingerenze straniere. La Commissione e il SEAE considerano questa l'evoluzione del quadro politico proposto nel piano d'azione del 2018. L'EDAP ribadisce molte delle richieste del piano d'azione del 2018, quali una forte cooperazione internazionale, e fa riferimento tra l'altro al sistema di allarme rapido, che il piano d'azione del 2018 ha introdotto per la prima volta. Include anche la richiesta di maggiori obblighi e una maggiore responsabilità delle piattaforme online, stabilendo i prossimi passi, compreso il quadro di coregolamentazione istituito dalla legge sui servizi digitali, che è il seguito del pilastro 3 del piano d'azione del 2018. Riconosce i progressi compiuti nel monitoraggio e nell'analisi della disinformazione e chiede un quadro e una metodologia più dettagliati per trarre vantaggio dai risultati ottenuti a seguito del piano d'azione del 2018. Secondo la Commissione e il SEAE, è quindi intrinseco al testo dell'EDAP che tiene pienamente conto del piano d'azione del 2018 e ne è considerato il naturale seguito.

110. Il coordinamento tra tutti i servizi per l'attuazione del piano d'azione del 2018 è stato effettuato dal segretariato della task force sull'Unione della sicurezza e le relazioni periodiche sui progressi compiuti sono state incluse nelle relazioni sui progressi dell'Unione della sicurezza. Nel contesto della pandemia, il coordinamento delle politiche nel campo della disinformazione è stato assicurato dal Segretariato generale in un gruppo interservizi dedicato, che ha anche contribuito a preparare la comunicazione congiunta del 2020 relativa alla disinformazione sulla COVID-19 e il suo seguito. Nel contesto dell'EDAP, un nuovo gruppo interservizi è stato creato sotto la leadership del Segretariato generale per coordinare il lavoro dei servizi, anche sulla disinformazione. L'EDAP prevede inoltre l'istituzione di un chiaro protocollo per riunire rapidamente conoscenze e risorse in risposta a situazioni specifiche.

Raccomandazione 1 – Migliorare il coordinamento e le disposizioni in materia di rendiconto dell'azione dell'UE contro la disinformazione

La Commissione e il SEAE accolgono la raccomandazione 1, lettera a).

Come annunciato anche nell'EDAP, le istituzioni dell'UE garantiranno che il loro coordinamento interno sulla disinformazione sia rafforzato con un chiaro protocollo per riunire rapidamente conoscenze e risorse in risposta a situazioni specifiche.

La Commissione e il SEAE accolgono parzialmente la raccomandazione 1 b).

In seguito all'adozione dell'EDAP, la Commissione e il SEAE stanno monitorando l'attuazione delle azioni contro la disinformazione nel contesto di tale piano d'azione. Come segnalato, l'EDAP si basa sul piano d'azione del 2018 e ne sviluppa ulteriormente molti aspetti. La Commissione e il SEAE desiderano inoltre sottolineare che, data la natura politica di alcune azioni, è difficile stabilire un'unica serie di indicatori di performance. Le proposte legislative pertinenti forniranno quadri di valutazione separati.

La Commissione e il SEAE accolgono parzialmente la raccomandazione 1, lettera c).

La Commissione e il SEAE riesamineranno l'attuazione dell'EDAP nel 2023, un anno prima delle elezioni del Parlamento europeo, comprese le disposizioni in materia di relazioni da seguire.

La Commissione e il SEAE accolgono parzialmente la raccomandazione 1, lettera d).

Raccomandazione 2 – Migliorare i meccanismi operativi della divisione StratCom e delle relative task force

Il SEAE accoglie la raccomandazione 2, lettera a) e continuerà a informare e aggiornare le diverse formazioni del Consiglio, tenendo conto delle loro opinioni nell'ulteriore affinamento degli obiettivi e degli approcci politici.

Il SEAE accoglie la raccomandazione 2, lettera b) e sottolinea che gli obiettivi fissati per l'assunzione del personale indicati nel piano d'azione del 2018 dovrebbero essere raggiunti nel 2021.

Il SEAE accoglie la raccomandazione 2, lettera c).

Il SEAE accoglie la raccomandazione 2, lettera d).

114. Il SEAE sottolinea l'unicità del progetto EUvsDisinfo, che è stato istituito come un'attuazione diretta del mandato del 2015 conferito dal Consiglio europeo. Il progetto EUvsDisinfo riveste grande valore per il SEAE e le istituzioni dell'UE nel loro complesso per aumentare la consapevolezza della minaccia in continua evoluzione delle campagne di disinformazione. Poiché la sfida della disinformazione e le minacce collegate sono in evoluzione, è naturale rivedere regolarmente l'approccio adottato.

Raccomandazione 3 – Accrescere la partecipazione degli Stati membri e delle piattaforme online al sistema di allarme rapido

Il SEAE accoglie la raccomandazione 3, lettera a) e desidera sottolineare che molti aspetti operativi sono di competenza degli Stati membri.

Il SEAE accetta la raccomandazione 3, lettera b) e sottolinea che le modifiche già attuate faciliteranno ulteriormente le risposte congiunte.

Il SEAE accoglie la raccomandazione 3, lettera c).

117. Per quanto attiene alla comunicazione di dati alla Commissione, la Commissione osserva che il codice di buone pratiche è uno strumento di autoregolamentazione adottato volontariamente dai suoi firmatari per affrontare le attività di disinformazione in corso sui loro servizi. Per il momento, non esiste un quadro giuridico che obblighi i firmatari del codice a fornire alla Commissione l'accesso ai set di dati. Questo è un esempio dei poteri limitati della Commissione in questo campo.

Come indicato, l'EDAP stabilisce tuttavia le prossime iniziative per rafforzare il codice di buone pratiche, anche impartendo orientamenti in previsione del sostegno di coregolamentazione, che sarà messo in atto con la legge sui servizi digitali. La legge sui servizi digitali propone un quadro orizzontale per la vigilanza regolamentare, la responsabilità e la trasparenza dello spazio online in risposta ai rischi emergenti. L'EDAP fissa anche come stabilire un quadro solido e permanente per il monitoraggio del codice di buone pratiche.

Un monitoraggio addirittura migliore sarà possibile quando la proposta di legge sui servizi digitali verrà adottata. In particolare, la legge sui servizi digitali include disposizioni per le piattaforme molto grandi nelle quali si chiede loro di istituire quadri di monitoraggio regolare in relazione ai rischi pertinenti e di sottoporre le loro valutazioni del rischio e misure di mitigazione del rischio ad audit indipendenti.

Raccomandazione 4 – Potenziare il monitoraggio delle piattaforme online e far sì che rendano meglio conto del proprio operato

La Commissione accoglie la raccomandazione 4, lettera a) e osserva che ha già iniziato ad attuarla nel quadro dell'EDAP. La Commissione ha anche affrontato il problema della disinformazione nella legge sui servizi digitali proposta, che dovrebbe potenziare gli obblighi di trasparenza, responsabilità e monitoraggio.

La Commissione fornirà a breve degli orientamenti per affrontare le carenze del codice di buone pratiche, compresi gli ICP e i parametri di riferimento per monitorare meglio la sua efficacia. La Commissione sottolinea inoltre le limitazioni delle sue attuali competenze in questo campo, che le impediscono di affrontare da sola l'intera complessa sfida sociale posta dalla disinformazione.

La Commissione accoglie la raccomandazione 4, lettera b) e la attuerà nel quadro dell'EDAP.

Ciò comporterà la creazione di un solido quadro per il monitoraggio ricorrente del codice di buone pratiche. Come stabilito anche nell'EDAP, il codice di buone pratiche rafforzato sorveglia l'efficacia delle politiche delle piattaforme sulla base di un nuovo quadro metodologico che include principi per la definizione degli ICP.

La Commissione accoglie parzialmente la raccomandazione 4, lettera c). Valuterà le possibilità di stabilire una procedura di convalida delle informazioni fornite dalle piattaforme online nel pieno rispetto del carattere attualmente puramente autoregolamentare del codice di buone pratiche. Allo stesso tempo, osserva che la proposta di legge sui servizi digitali della Commissione propone un quadro orizzontale per la vigilanza regolamentare, la responsabilità e la trasparenza dello spazio online in risposta ai rischi emergenti, e include disposizioni per le piattaforme molto grandi nelle quali si chiede loro di istituire quadri di monitoraggio regolare in relazione ai rischi pertinenti e di sottoporre le loro valutazioni del rischio e misure di mitigazione del rischio ad audit indipendenti.

Raccomandazione 5 – Adottare una strategia di alfabetizzazione mediatica dell'UE che includa la lotta alla disinformazione

La Commissione accoglie la raccomandazione 5, lettera a) e osserva che ha già iniziato ad essere attuata.

La Commissione accoglie la raccomandazione 5, lettera b) e osserva che ha già iniziato ad essere attuata.

La Commissione accoglie la raccomandazione 5, lettera c) e osserva che ha già iniziato ad essere attuata.

120. La Commissione riconosce che il SOMA non ha attirato molti verificatori di fatti riconosciuti dalla rete internazionale dei verificatori di fatti.

La Commissione desidera osservare che il numero di membri del SOMA comunicati è ora di 55, compresi i membri attivi nel verificare i fatti, e finora 25 indagini su campagne di disinformazione in Europa sono state presentate da membri della rete SOMA.

La Commissione osserva che l'EDMO ha iniziato la sua attività solo 4-5 mesi prima che i revisori raggiungessero la direzione dell'EDMO. All'epoca, l'EDMO aveva ancora una capacità operativa limitata per raggiungere i portatori di interessi. La capacità operativa dell'EDMO sta aumentando notevolmente. Sono già stati svolti diversi incontri e sondaggi con i portatori di interessi; inoltre i centri nazionali dell'EDMO, operativi dall'estate 2021, estenderanno ulteriormente la sua portata. Ulteriori risorse stanziare nell'ambito del programma Europa digitale garantiranno le risorse sufficienti per raggiungere gli obiettivi dell'EDMO.

La Commissione osserva che la comunità per l'alfabetizzazione mediatica sarà ulteriormente coinvolta nell'EDMO tramite i centri nazionali, operativi dall'estate 2021, che dovranno svolgere compiti specifici di alfabetizzazione mediatica.

Raccomandazione 6 – Adottare le misure necessarie a consentire all'EDMO di rispettare la propria ambiziosa agenda

La Commissione accoglie la raccomandazione 6, lettera a). Il progetto SOMA fornirà all'EDMO un passaggio di consegne con le lezioni apprese durante la sua attività.

La Commissione accoglie la raccomandazione 6, lettera b) e suggerirà all'EDMO, nel rispetto della sua indipendenza, di aumentare la rappresentanza di esperti di alfabetizzazione mediatica e della società civile nel consiglio consultivo dell'EDMO.

La Commissione accoglie la raccomandazione 6, lettera c) e osserva che l'EDMO ha già organizzato un workshop con la comunità di verificatori di fatti il 9 ottobre 2020 e continuerà le attività di sensibilizzazione verso la comunità di verificatori di fatti. La comunità per l'alfabetizzazione mediatica sarà inoltre ulteriormente coinvolta nell'EDMO tramite i centri nazionali, che saranno istituiti nella seconda metà del 2021 e che svolgeranno anche compiti specifici di alfabetizzazione mediatica.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Baudilio Tomé Muguruza, Membro della Corte, coadiuvato da: Daniel Costa de Magalhães, capo di Gabinetto, e Ignacio García de Parada, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester-Gallardo, primo manager; Emmanuel-Douglas Hellinakis, capoincarico; Piotr Senator e Alexandre Tan, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica.



Baudilio Tomé
Muguruza



Daniel Costa de
Magalhães



Ignacio García de
Parada



Alejandro Ballester
Gallardo



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	4.2.2020
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	4.3.2021
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	27.4.2021
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	25.5.2021

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-5968-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/967239	QJ-AB-21-008-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5952-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/885	QJ-AB-21-008-IT-Q

La disinformazione è fonte di grande preoccupazione nelle società organizzate. I social media e le nuove tecnologie hanno accresciuto il raggio d'azione e la velocità con cui informazioni false o fuorvianti possono raggiungere i destinatari, voluti o casuali. Il piano d'azione dell'UE contro la disinformazione era pertinente nel momento in cui è stato elaborato, ma era incompleto. Sebbene la sua attuazione sia in larga misura sulla buona strada e vi siano comprovati sviluppi positivi, il piano d'azione non ha ancora prodotto i risultati auspicati. La Corte formula alcune raccomandazioni al fine di migliorare il coordinamento e rendere meglio conto dell'azione dell'UE contro la disinformazione. Si focalizza sui meccanismi operativi della divisione per la comunicazione strategica e delle relative task force in seno al Servizio europeo per l'azione esterna. La Corte raccomanda di accrescere la partecipazione al sistema di allarme rapido da parte degli Stati membri, di potenziare il monitoraggio delle piattaforme online e far sì che rendano meglio conto del proprio operato. Segnala inoltre la necessità di una strategia di alfabetizzazione mediatica nell'UE che includa la lotta alla disinformazione e di misure in grado di consentire all'Osservatorio europeo dei media digitali di raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors