

Ottobre 2019

VIRTUAL INSANITY

FOR TRANSPARENCY IN DIGITAL POLITICAL ADVERTISING

SINTESI REPORT

ANALISI DI CASI PER ITALIA

Autrici:

Erica Melloni, Direttore dell'Area Politiche Amministrative e Istituzionali, IRS- Istituto per la Ricerca Sociale

Gaia Giombelli, Ricercatrice, Area Politiche Amministrative e Istituzionali, IRS- Istituto per la Ricerca Sociale

INDICE

Introduzione 3

Sezione 1. Disponibilità di informazioni 4

Sezione 2. Caratteristiche della campagna politica sponsorizzata in Italia (elezioni europee maggio 2019) 5

Sezione 3. Adeguamento delle aziende digitali 6

Sezione 4. Contesto normativo di riferimento e gap tra dimensione on-line e off-line nella regolamentazione della campagna elettorale 7

Sezione 5. Dibattito e soggetti attivi in relazione al tema della trasparenza delle sponsorizzazioni politiche e della comunicazione politica attraverso i social media. 8

Disponibilità delle informazioni 9

Tabella 1: Sintesi: disponibilità delle informazioni su Facebook, Google e Twitter in Italia.

Tabella 2: Strumenti dove reperire le informazioni.

Virtual Insanity - Transparency in Digital Political Advertising è un progetto promosso da EPD-European Partnership for Democracy. Il progetto, finanziato da CIVITATES, si è avviato il primo maggio 2019 si concluderà il 30 giugno 2020. Lo scopo del progetto è quello di rafforzare le politiche europee che promuovono una maggiore trasparenza nelle campagne politiche/elettorali digitali, contribuendo, sulla base di un'analisi dello stato dell'arte in alcuni paesi europei, al miglioramento della trasparenza delle campagne politiche condotte attraverso i social network e delle strategie comuni di monitoraggio. Il progetto si sviluppa attraverso un'analisi di casi in tre Paesi: Italia, Repubblica Ceca, Olanda.

Per quanto riguarda il caso italiano, il progetto ha previsto una analisi della campagna politica a pagamento promossa attraverso tre piattaforme on-line (Facebook, Twitter, Google), interviste a testimoni privilegiati e un confronto tra stakeholder a livello nazionale e, successivamente, europeo sui temi citati.

INTRODUZIONE

Questo report costituisce il contributo del gruppo di ricerca italiano al progetto *Virtual Insanity*. Il progetto è promosso da European Partnership for Democracy (network internazionale a supporto della democrazia) e finanziato dalla fondazione Civitates.

Il progetto verte sul tema della trasparenza nelle campagne politiche europee, con particolare riguardo all'utilizzo di pubblicità politica all'interno di piattaforme quali Facebook, Google e Twitter.

Questi ultimi hanno sottoscritto il *Code of Practice on Disinformation* (ottobre 2018), codice di autoregolamentazione promosso dalla Commissione Europea. Le linee guida allegate al codice, prevedono misure volte ad affrontare in maniera efficace il fenomeno della disinformazione. Nello specifico, il Codice pone l'attenzione su alcuni aspetti tra cui:

- garantire una maggiore trasparenza degli annunci pubblicitari legati a temi sociali e di politica;
- promuovere una maggiore consapevolezza degli utenti;
- supportare la comunità di ricercatori.

A questo proposito le piattaforme digitali firmatarie hanno implementato o rafforzato una serie di misure volte al raggiungimento degli obiettivi di policy inclusi nel Codice.

L'implementazione è monitorata dalla Commissione Europea tramite l'European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA).

Anche la società civile ha promosso diverse iniziative (progetti di ricerca, inchieste, sviluppo di strumenti di monitoraggio ecc.) finalizzate all'analisi e al dibattito legati all'implementazione del Codice, delle misure adottate dalle piattaforme, delle difficoltà e criticità o limiti ancora presenti.

Il progetto *Virtual Insanity* si inserisce in questo contesto. L'obiettivo è analizzare la trasparenza delle campagne politiche sponsorizzate durante le elezioni europee 2019 in tre contesti: Italia, Paesi Bassi e Repubblica Ceca. Il report sul caso italiano, coerentemente con il piano di lavoro condiviso dal progetto *Virtual Insanity*, comprende le seguenti sezioni: 1) disponibilità delle informazioni (in relazione agli strumenti quali Facebook Library, Google Transparency Report, Twitter Transparency Center e alle policy delle piattaforme); 2) caratteristiche della campagna politica sponsorizzata in Italia 3) adeguamento delle piattaforme digitali rispetto a indicazioni di policy da parte di istituzioni e società civile 4) contesto normativo di riferimento e gap tra dimensione on-line e off-line nella regolamentazione della campagna elettorale 5) dibattito e soggetti attivi in relazione al tema della trasparenza delle sponsorizzazioni politiche e della comunicazione politica attraverso i social media.

Il rapporto è stato preparato sulla base di un'analisi documentale e una serie di interviste a testimoni privilegiati. Sintetizziamo di seguito i principali elementi emersi al fine di alimentare il dibattito nazionale e europeo sul tema.

SEZIONE 1.

DISPONIBILITÀ DI INFORMAZIONI

Facebook, Google e Twitter, sebbene in misura diversa, hanno messo a disposizione alcuni strumenti per la trasparenza delle pubblicità politiche e tematiche. Vale la pena sottolineare che secondo studi recenti il 50% degli italiani legge frequentemente notizie sui social network e che il 15% degli elettori si forma un'opinione politica consultando i social network.

Facebook è il canale più consultato ed è anche quello che ha messo a disposizione più strumenti per la trasparenza della pubblicità politica (tra cui un archivio di tutte le pubblicità politiche trasmesse, funzionalità che permettono all'utente di capire chi promuove il contenuto sponsorizzato, la possibilità di segnalare violazioni, file CSV scaricabili). Anche Google ha implementato alcuni strumenti, tra cui il Google's transparency report che fornisce istantaneamente il numero di pubblicità trasmesse, suddivise per stato, nonché la lista completa degli inserzionisti. In entrambi i casi è possibile raccogliere facilmente informazioni sulla spesa sostenuta dagli inserzionisti per pubblicità politiche o tematiche.

Anche Twitter ha sviluppato una piattaforma per la trasparenza delle pubblicità (ADs transparency center), tuttavia lo strumento presenta diverse lacune informative, tra cui, ad esempio, l'impossibilità di rintracciare inserzionisti italiani nell'elenco.

Gli strumenti sviluppati sono tuttavia abbastanza disomogenei, come è stato segnalato dalla comunità di pratica e dalle interviste effettuate, rendendo difficile la raccolta di dati comparabili. In particolare:

- L'incompletezza delle informazioni pubblicate: non sempre sono disponibili dettagli riguardo ai soggetti che sponsorizzano messaggi politici (più lacunose su Google rispetto a Facebook); alla distribuzione di annunci (ad esempio su quali dispositivi, su quali siti partner etc.) (tutte le piattaforme); alla trasparenza generale di chi propone contenuti, soprattutto quelli non a pagamento (tutte le piattaforme).
- La mancanza di informazioni chiare riguardo a come le pubblicità vengono dirette a profili specifici di utenti, ad esempio per caratteristiche (genere, geografia) o preferenze e comportamenti (Facebook fornisce le statistiche sulla distribuzione geografica e demografica, ma solo in relazione al singolo annuncio, non è possibile effettuare ulteriori elaborazioni; Google offre la possibilità di fare alcune elaborazioni, tramite i file CSV messi a disposizione, ma solo di tipo geografico e demografico; Twitter non fornisce alcuna informazione).

SEZIONE 2.

CARATTERISTICHE DELLA CAMPAGNA POLITICA SPONSORIZZATA IN ITALIA (ELEZIONI EUROPEE MAGGIO 2019)

La campagna per l'elezione dei membri del parlamento Europeo è stata una campagna basata in modo importante sulla comunicazione digitale (utilizzo di social media).

Rispetto all'utilizzo di messaggi politici sponsorizzati i partiti italiani hanno investito significative somme nella promozione di annunci su Facebook e Google. Riportiamo di seguito l'elenco dei costi sostenuti dai partiti, ordinati secondo i risultati elettorali.

- 34,26% Lega Salvini Premier € 184.849 (Facebook e Google)
- 22,74% Partito Democratico € 163.482 (Facebook e Google)
- 17,06% Movimento 5 stelle € 49.999 (Facebook)
- 8,78% Forza Italia € 44.045 (Facebook)
- 6,44% Fratelli d'Italia € 85.657 (Facebook e Google)
- 3,11% +Europa € 11.163 (Facebook)

L'estensivo utilizzo di pubblicità politica on-line in Italia è un orientamento generale legato ad aspetti quali:

- Il minor costo della pubblicità on-line rispetto a quella trasmessa da mezzi come Tv, radio e stampa
- L'impossibilità di trasmettere messaggi politici pubblicitari a pagamento attraverso le emittenti nazionali (L.28/2000)
- La possibilità di costruire gruppi di destinatari secondo informazioni specifiche come interessi, preferenze, orientamenti politici etc.
- L'orientamento generale delle campagne politiche che si spostano sempre più nella dimensione digitale.

Dall'elaborazione dei dati Google è possibile indicare i principali formati pubblicitari utilizzati dai partiti presenti sulla piattaforma, i principali argomenti dei diversi annunci pubblicitari e gli eventuali target demografici e geografici selezionati.

Tuttavia, gli strumenti e le informazioni messi a disposizione dalle piattaforme non permettono di costruire un'immagine completa delle campagne politiche sponsorizzate in Italia per via:

- Della mancanza di informazioni rispetto al targeting di comportamenti e preferenze degli utenti che permetterebbero di capire come vengono costruiti i gruppi target dai soggetti politici.
- Dall'impossibilità di effettuare analisi comparative sulla base dei dati e le informazioni fornite dalle piattaforme attraverso gli strumenti di trasparenza

SEZIONE 3.

ADEGUAMENTO DELLE AZIENDE DIGITALI

Gli strumenti messi a disposizione dalle piattaforme digitali rappresentano un buon punto di partenza per l'implementazione del *Code of Practice* e per fornire informazioni chiare sulla pubblicità politica digitale; tuttavia è indispensabile promuovere un ulteriore sviluppo degli strumenti di trasparenza affinché possano diventare effettivi strumenti di monitoraggio e ricerca.

Ricercatori e attivisti sottolineano non solo i limiti legati agli strumenti di trasparenza ma anche la mancanza di ricettività degli input che emergono dalla loro attività (raccomandazioni riguardo: al rispetto delle norme sulla comunicazione politica in Italia; all'implementare azioni per il monitoraggio e l'eliminazione di pagine e network di disinformazione; adozione di strumenti per garantire una maggiore trasparenza etc.)

La mancata trasparenza relativa all'uso dei dati personali, la mancata adozione di strumenti che illuminino effettivamente la portata dell'utilizzo dei social media nelle campagne elettorali, evidenziano una posizione delle aziende più orientata al dibattito che all'effettiva implementazione di azioni che promuovano trasparenza all'interno delle proprie piattaforme.

Le iniziative proposte dalle aziende si configurano principalmente come adempimento a determinate richieste della Commissione Europea (e.g. *Code of Practice*) piuttosto che come effettive strategie per una maggiore trasparenza della comunicazione politica on-line.

SEZIONE 4.

CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E GAP TRA DIMENSIONE ON-LINE E OFF-LINE NELLA REGOLAMENTAZIONE DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

I principali ambiti di riferimento regolati dalla normativa italiana riguardano

- Finanziamento e contributi ai partiti e spese elettorali
- Trasparenza finanziaria e politica
- Comunicazione politica e parità di accesso ai mezzi di informazione
- Protezione dei dati

Negli ultimi anni i cambiamenti relativi alla disciplina delle campagne elettorali (legati al tema della comunicazione politica on-line) includono:

- Linee guida AGCOM; in occasione delle politiche di marzo 2018, invito alle piattaforme on-line all'adozione dei principi della L.28/2000 ossia parità di accesso, trasparenza dei messaggi pubblicitari elettorali; Contenuti illeciti e contenuti la cui diffusione è vietata dalla legge (sondaggi); comunicazione istituzionale; Silenzio elettorale; raccomandazione sul *fact-checking*
- Delibera N. 94/19/CONS; disposizioni di attuazione della L.28/2000 in occasione delle elezioni europee di maggio 2019. Introduzione del titolo VI, nello specifico attraverso la delibera l'Autorità promuove, *mediante procedure di autoregolamentazione, l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela del pluralismo dell'informazione e della correttezza e trasparenza delle notizie e dei messaggi veicolati.*

Le disposizioni dell'Autorità risultano deboli tentativi per la disciplina della comunicazione politica (sia sponsorizzata sia "organica"), si rileva infatti che:

- Le pubblicità politica on-line non sembra rientrare nelle disposizioni relative all'acquisto di servizi per la propaganda elettorale, né agli obblighi di rendicontazione di servizi e relativi guadagni in vigore per le emittenti nazionali;
- non c'è un esplicito riferimento a monitoraggio e sanzioni nelle disposizioni dirette alle piattaforme;
- la campagna elettorale è regolata da chiare disposizioni per la comunicazione sulle emittenti radio, tv e quotidiani (comunicazione politica e messaggi autogestiti). Non c'è la possibilità per le emittenti nazionali di vendere spazi per le pubblicità politiche;
- la comunicazione in campagna elettorale attraverso social media non è regolamentata (ad esempio, i politici sottolineano la mancanza del rispetto del silenzio elettorale).

SEZIONE 5.

DIBATTITO E SOGGETTI ATTIVI IN RELAZIONE AL TEMA DELLA TRASPARENZA DELLE SPONSORIZZAZIONI POLITICHE E DELLA COMUNICAZIONE POLITICA ATTRAVERSO I SOCIAL MEDIA

Il dibattito intorno al tema della trasparenza nelle campagne politiche digitali in Italia coinvolge diversi attori. Alcuni si sono occupati nello specifico di pubblicità politica mentre altri lavorano sul più ampio tema della disinformazione, utilizzo dei dati degli utenti, sistemi di monitoraggio della comunicazione politica e delle minacce all'integrità delle elezioni.

Dal coinvolgimento di alcuni di questi attori abbiamo enucleato alcuni elementi (alcuni trasversali) centrali del dibattito:

- I dati e le informazioni fornite dalle piattaforme non sono di “qualità” e “quantità” sufficienti per permettere un’effettiva analisi dell’utilizzo di pubblicità politica on-line;
- nonostante il coinvolgimento di aziende (Facebook, Google e Twitter) e partiti politici relativo al tema della comunicazione politica on-line, l’effettiva implementazione delle raccomandazioni e degli strumenti sviluppati dalla società civile risulta scarsa;
- il carattere di autoregolamentazione delle iniziative non garantisce l’efficacia delle misure messe in campo per la promozione di una maggiore trasparenza nelle campagne politiche digitali. Necessità di un attore esterno (esecutivo) che assicuri l’adozione di regole e l’adempimento alle norme.
- nonostante la normativa italiana preveda chiare regole per la disciplina della campagna elettorale, queste non vengono seguite/applicate dalle piattaforme on-line. Mancanza di regolamentazione della comunicazione politica on-line;
- il principio di diffusione sui social (viralità) premia la diffusione di un post non in base al contenuto ma alle interazioni. Questo facilita la disseminazione di contenuti “sensazionali” di disinformazione. A questo proposito le piattaforme dovrebbero adottare meccanismi per il controllo dei contenuti. Tema della responsabilità; nel momento in cui una pagina diventa l’espressione di una figura istituzionale a chi è deputato il controllo dei contenuti della pagina?
- l’attenzione è attualmente posta dalla Commissione su tematiche specifiche quali la pubblicità politica, tuttavia la minaccia democratica si annida principalmente nell’utilizzo organico di Facebook non legato ad attori politici ma a gruppi parapolitici, network di disinformazione etc.

DISPONIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI

TABELLA 1 SINTESI: DISPONIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI SU FACEBOOK, GOOGLE E TWITTER IN ITALIA

	FACEBOOK	GOOGLE	TWITTER
Identità del committente (nome, contatti)	☹️ Disponibile in parte; il <i>disclaimer</i> non sempre include informazioni di contatto	☹️ Disponibile in parte; il <i>disclaimer</i> non include informazioni di contatto	☹️ Nessun inserzionista in Italia
Spesa per inserzionista	😊 Disponibile (da marzo 2019 ad oggi)	😊 Disponibile (da marzo 2019 ad oggi)	☹️ Nessun inserzionista in Italia
Spesa per inserzione	😊 Disponibile in <i>range</i>	😊 Disponibile in <i>range</i>	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Spesa per area geografica (regioni)	😊 Disponibile giornalmente, per 7, 30 o 90 giorni prima della data della ricerca	☹️ Non disponibile	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Impressions per inserzionista	☹️ Non disponibile	☹️ Non disponibile	☹️ Nessun inserzionista in Italia
Impressions per inserzione	😊 Disponibile in <i>range</i>	😊 Disponibile in <i>range</i>	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Distribuzione geografica	😊 Disponibile	☹️ Non disponibile	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Distribuzione demografica	😊 Disponibile	☹️ Non disponibile	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Informazioni di <i>targeting</i>	☹️ Non disponibile	☹️ Disponibile in parte (e.g. sesso/età, regione)	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Distribuzione su dispositivo	☹️ Non disponibile	☹️ Non disponibile	☹️ Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia

	FACEBOOK	GOOGLE	TWITTER
Distribuzione su dispositivo	 Non disponibile	 Non disponibile	 Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Performance dell'inserzione oltre alle <i>impressions</i> (mi piace, condivisione post etc.)	 Non disponibile	 Non disponibile	 Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Consapevolezza dell'utente rispetto al <i>targeting</i>	 Disponibile in parte; gli utenti possono accedere a informazioni generiche rispetto alle modalità di <i>targeting</i>	 Disponibile in parte; gli utenti possono accedere a informazioni generiche rispetto alle modalità di <i>targeting</i>	 Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Comportamento dell'utente oltre alla visualizzazione (click etc.)	 Non disponibile	 Non disponibile	 Nessuna inserzione sponsorizzata in Italia
Utilizzo APIs per utenti	 Disponibile	 No, utenti con competenze digitali possono utilizzare l'API Google BigQuery	 No, utenti con competenze digitali possono utilizzare le diverse APIs di Twitter
Dati scaricabili (es Csv file)	 Sì, in parte (CSV file includono solo dati di sintesi)	 Sì	 Nessuna informazione disponibile

TABELLA 2 STRUMENTI DOVE REPERIRE LE INFORMAZIONI¹

	Facebook	Google	Twitter
Identità del committente (nome, contatti)	Ad Library	Transparency Report	Informazione non disponibile
Spesa per inserzionista	Ad Library Report	Transparency Report	Informazione non disponibile
Spesa per inserzione	Ad Library	Transparency Report	Informazione non disponibile
Spesa per area geografica (regioni)	Ad Library report	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile
Impressions per inserzionista	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile
Impressions per inserzione	Ad Library	Transparency Report	Informazione non disponibile
Distribuzione geografica	Ad Library	Informazione non disponibile	
Distribuzione demografica	Ad Library	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile
Informazioni di <i>targeting</i>	Informazione non disponibile	Transparency Report	Informazione non disponibile
Distribuzione su dispositivo	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile	Informazione non disponibile
Performance dell'inserzione oltre alle <i>impressions</i> (mi piace, condivisione post etc.)	Crowdtangle	Google APIs (per inserzionisti)	Informazione non disponibile
Consapevolezza dell'utente rispetto al <i>targeting</i>	"Perché vedo questa inserzione"	"Perché vedo questa inserzione"	Informazione non disponibile
Comportamento dell'utente oltre alla visualizzazione (click etc.)	Facebook APIs (per inserzionisti)	Google APIs (per inserzionisti)	Twitter APIs
Utilizzo APIs per utenti	Crowdtangle	BigQuery	Twitter APIs
Dati scaricabili (es csv file)	Ad Library Report	Transparency Report	Informazione non disponibile

¹ Facebook [Ad Library](#); Google Transparency [Report](#)