

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Sintesi del parere del GEPD su manipolazione online e dati personali

(Il testo integrale del presente parere è disponibile in inglese, francese e tedesco sul sito web del GEPD www.edps.europa.eu)

(2018/C 233/06)

La digitalizzazione della società e dell'economia sta producendo un impatto diversificato sull'impegno civico nel processo decisionale e sulle barriere alla partecipazione pubblica ai processi democratici.

L'analisi dei Big Data e i sistemi di intelligenza artificiale hanno reso possibile la raccolta, la combinazione, l'analisi e l'archiviazione illimitata di volumi enormi di dati. Negli ultimi vent'anni è emerso un modello economico dominante per la maggior parte dei servizi basati sul web, fondato sul tracciamento online delle persone e sulla raccolta di dati sul carattere, la salute, le relazioni nonché i pensieri e le opinioni, con il fine di generare introiti mediante la pubblicità digitale. Tali mercati digitali si sono concentrati nelle mani di un numero esiguo di società, che esercitano una vera e propria funzione di controllo in Internet e hanno valori di capitalizzazione di mercato, adeguati all'inflazione, superiori a quelli di qualsiasi altra società che la storia ricordi.

Questo ecosistema digitale, in cui oltre il 50 % della popolazione è presente su Internet, ha collegato persone di tutto il mondo, sebbene in modo molto difforme in termini di geografia, ricchezza e genere. L'ottimismo iniziale nei confronti del potenziale dello strumento Internet e dei social media per l'impegno civico ha lasciato spazio alla preoccupazione che le persone vengano manipolate, prima di tutto attraverso la continua raccolta di informazioni spesso private che le riguardano e poi mediante il controllo esercitato sulle informazioni che visualizzano online, in base alla categoria in cui sono inserite. L'oltraggio virale rappresenta un elemento chiave di valore per molti servizi basati su algoritmi, in cui prodotti e applicazioni sono concepiti in modo da massimizzare l'attenzione e la dipendenza. La connessione, quanto meno con il modello attuale, ha portato alla divisione.

Il conseguente dibattito ha riguardato le informazioni («contenuti») fuorvianti, false o volgari fornite con l'intenzione di condizionare il dibattito politico e le elezioni, un fenomeno ora etichettato come «fake news» o «disinformazione online». Le soluzioni si sono incentrate su misure relative alla trasparenza, che sono tese a mostrare la fonte delle informazioni ma trascurano la responsabilità dei soggetti dell'ecosistema che traggono vantaggio da comportamenti dannosi. Intanto, la concentrazione del mercato e la crescente diffusione delle piattaforme presentano una nuova minaccia per il pluralismo dei media. Per il GEPD tale crisi di fiducia dell'ecosistema digitale evidenzia la dipendenza reciproca di riservatezza e libertà di espressione. La diminuzione dello spazio privato a disposizione delle persone, a causa della vigilanza inevitabile da parte di società e governi, ha un effetto deterrente sulla capacità e la volontà di esprimersi e allacciare liberamente relazioni, anche nella sfera civile, così essenziale per la salute della democrazia. Pertanto, il presente parere esamina il modo in cui le informazioni personali sono utilizzate per inviare a singoli e gruppi, con tecniche di *microtargeting*, contenuti specifici, i diritti fondamentali e i valori in questione e le leggi applicabili per attenuare le minacce.

Già da diversi anni il GEPD chiede maggiore collaborazione tra le autorità di protezione dei dati e altri organismi di regolamentazione, al fine di tutelare i diritti e gli interessi dei singoli nella società digitale, ragione per cui nel 2017 è stata introdotta la struttura di coordinamento digitale Digital Clearing House. Dati i timori che le campagne elettorali possano sfruttare lo spazio digitale per eludere le leggi esistenti ⁽¹⁾, riteniamo che sia giunto il momento di estendere tale collaborazione agli organismi di regolamentazione del settore elettorale e audiovisivo.

1. PERCHÉ PUBBLICHIAMO IL PRESENTE PARERE

i. L'intenso dibattito pubblico in corso

È in corso un intenso dibattito pubblico circa l'impatto dell'odierno ecosistema vasto e complesso dell'informazione digitale non soltanto sull'economia di mercato ma anche sull'economia politica, su come il contesto politico interagisce con l'economia. Le principali piattaforme sono al centro di tale ecosistema e ottenendo guadagni sproporzionati dalla crescita della pubblicità digitale, e accrescono il loro potere relativo mano a mano che evolve. I dati personali sono necessari per segmentare, indirizzare e personalizzare i messaggi inviati ai singoli individui, ma la maggior parte degli inserzionisti ignora le modalità di adozione di tali decisioni e le persone per la maggioranza non sono consapevoli del modo in cui sono utilizzate. Il sistema premia i contenuti sensazionali e virali e non distingue, in linea generale, tra

⁽¹⁾ Cfr., per esempio, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/election-2017-facebook-ads-marginal-seats-tories-labour-outdated-election-spending-rules-a7733131.html> [ultimo accesso 18.3.2018].

inserzionisti commerciali e politici. Le rivelazioni di come la disinformazione deliberata («fake news») sia stata propagata attraverso tale sistema hanno suscitato il timore che l'integrità delle democrazie possa essere in pericolo. I sistemi di intelligenza artificiale (il cui mercato è del pari caratterizzato da una concentrazione) sono essi stessi alimentati da dati e aumenteranno, in mancanza di controllo, la distanza e l'irresponsabilità del processo decisionale in tale contesto.

ii. Rilevanza della legge in materia di protezione dei dati e campagne elettorali

I diritti fondamentali alla riservatezza e alla protezione dei dati costituiscono senza dubbio un fattore fondamentale per porre rimedio a tale situazione. Pertanto tale questione è una priorità strategica per tutti le autorità indipendenti di protezione dei dati. Nella *Risoluzione sull'utilizzo di dati personali per la comunicazione politica* del 2005, gli organismi di regolamentazione in materia di protezione dei dati hanno espresso preoccupazioni sulla protezione dei dati chiave a livello internazionale, in relazione al maggiore trattamento di dati personali da parte di operatori non commerciali. Il documento faceva specificamente riferimento al trattamento di «dati sensibili relativi alle opinioni o attività morali e politiche, reali o ipotizzate, ovvero alle attività di voto» e a «forme invasive di profilazione rispetto a persone che vengono classificate – talora in modo impreciso o sulla base di contatti superficiali – come simpatizzanti, sostenitori, aderenti o iscritti»⁽¹⁾. La risoluzione internazionale auspicava un'applicazione più rigorosa delle norme sulla protezione dei dati per quanto riguarda la minimizzazione dei dati, il trattamento legittimo, il consenso, la trasparenza, i diritti degli interessati, la limitazione delle finalità e la sicurezza in materia di dati. È ora tempo di rinnovare tale auspicio.

Il diritto dell'UE sulla protezione dei dati e sulla riservatezza delle comunicazioni elettroniche si applica alla raccolta di dati, alla profilazione e al *microtargeting* e, se correttamente messo in atto, dovrebbe contribuire a ridurre al minimo i danni derivanti da tentativi di manipolazione di singoli e gruppi. I partiti politici che trattano i dati dei votanti nell'UE rientrano nell'ambito di applicazione del RGPD. Il RGPD definisce i dati personali che rivelano opinioni politiche come categorie specifiche di dati. In linea generale è vietato trattare tali dati, salvo in applicazione di una delle esenzioni elencate. Per quanto concerne le campagne elettorali, le due seguenti esenzioni hanno particolare rilievo e meritano di essere citate per esteso:

- «(d) il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegua finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato;
- (e) il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato; [...].
- (g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.»

Il considerando 56 chiarisce l'articolo 9, paragrafo 2, lettera g): «[s]e, nel corso di attività elettorali, il funzionamento del sistema democratico presuppone, in uno Stato membro, che i partiti politici raccolgano dati personali sulle opinioni politiche delle persone, può esserne consentito il trattamento di tali dati per motivi di interesse pubblico, purché siano predisposte garanzie adeguate».

Diverse autorità di protezione dei dati hanno elaborato norme o linee guida sul trattamento dei dati per finalità politiche.

- A marzo 2014 il garante italiano per la protezione dei dati ha adottato norme sul trattamento dei dati personali da parte dei partiti politici. Le norme hanno evidenziato il generale divieto di utilizzo dei dati personali resi pubblici in Internet, per esempio su reti sociali o forum, per finalità di comunicazione politica, qualora tali dati siano stati raccolti per altre finalità⁽²⁾.
- A novembre 2016 la Commissione nazionale francese per la protezione dei dati (CNIL) ha aggiunto ulteriori linee guida alle sue raccomandazioni del 2012 sulla comunicazione politica, specificando le norme per il trattamento dei dati personali sulle reti sociali. In particolare la CNIL ha sottolineato che l'aggregazione dei dati personali dei votanti allo scopo di tracciarne il profilo e prenderli come obiettivo sulle reti sociali può essere legittima soltanto se basata sul consenso quale motivo per il trattamento dei dati⁽³⁾.

⁽¹⁾ La risoluzione è disponibile all'indirizzo <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Use-of-Personal-Data-for-Political-Communication.pdf> [ultimo accesso 18.3.2018].

⁽²⁾ <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3013267>, «Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale», pubblicato nella Gazzetta ufficiale del garante italiano per la protezione dei dati numero 71 del 26.3.2014 [doc. web n. 3013267].

⁽³⁾ <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux>, «Communication politique: quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux?» pubblicata dalla Commission Nationale de l'informatique et des libertés (Commissione nazionale francese per l'informatica e le libertà) in data 8.11.2016.

- Ad aprile 2017 l'Ufficio del commissario per l'informazione del Regno Unito (Information Commissioner's Office, ICO) ha pubblicato la versione aggiornata delle *Linee guida sulla campagna elettorale*, contenente altresì orientamenti sull'uso dell'analisi dei dati nelle campagne elettorali. L'ICO ha spiegato che quando un'organizzazione politica affida a una società terza la conduzione di analisi, tale società avrà verosimilmente il ruolo di responsabile del trattamento dei dati, mentre l'organizzazione avrà quello di titolare del trattamento dei dati. Perché il trattamento sia legittimo, occorre tenere conto delle disposizioni specifiche della legge in materia di protezione dei dati che disciplinano il rapporto tra titolare e responsabile del trattamento dei dati⁽¹⁾.

Le linee guida delle autorità nazionali di protezione dei dati forniscono potenzialmente un'interpretazione autorevole aggiuntiva delle disposizioni di legge in materia di protezione dei dati e riservatezza, in considerazione delle differenze in termini di organizzazione dei sistemi politici nazionali⁽²⁾.

iii. L'obiettivo del presente Parere del GEPD

La visione del GEPD è aiutare l'UE a dare il buon esempio nel dialogo globale sulla protezione dei dati e sulla riservatezza nell'era digitale, individuando soluzioni politiche interdisciplinari ai problemi posti dai Big Data e sviluppando una dimensione etica per il trattamento delle informazioni personali⁽³⁾. Abbiamo sollecitato a considerare gli interessati «come individui, non semplicemente come consumatori o utilizzatori» e posto in evidenza questioni etiche sugli effetti della profilazione predittiva e della personalizzazione determinata da algoritmi⁽⁴⁾. Abbiamo auspicato uno sviluppo responsabile e sostenibile della società digitale, basato sul controllo individuale dei dati personali riguardanti l'individuo, sulla programmazione rispettosa della riservatezza nonché sulla responsabilità e l'applicazione coerente⁽⁵⁾. Nella sua relazione del gennaio 2018, il gruppo consultivo etico del GEPD ha osservato che «il *microtargeting* della propaganda elettorale cambia le regole del discorso pubblico, riducendo lo spazio per il dibattito e l'interscambio di idee», il che «impone con urgenza un dibattito democratico sull'uso e lo sfruttamento di dati per le campagne elettorali e il processo decisionale»⁽⁶⁾.

La questione dell'utilizzo di informazioni e dati personali per manipolare le persone e la politica va naturalmente ben al di là del diritto alla protezione dei dati. Un ambiente online personalizzato e oggetto di *microtargeting* crea «bolle di filtri» in cui le persone sono esposte a informazioni «sempre uguali» e trovano meno opinioni, il che produce una maggiore polarizzazione politica e ideologica⁽⁷⁾. Ciò accresce la pervasività e la persuasione di storie false e complotti⁽⁸⁾. Dalle ricerche effettuate emerge che la manipolazione del news feed o i risultati delle ricerche delle persone potrebbero incidere sul loro comportamento in sede di voto⁽⁹⁾.

La preoccupazione del GEPD è aiutare a garantire che il trattamento dei dati personali, nei termini del RGPD, sia al servizio dell'uomo e non viceversa⁽¹⁰⁾. Il progresso tecnologico non andrebbe ostacolato, bensì organizzato sulla base

⁽¹⁾ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1589/promotion_of_a_political_party.pdf, Ufficio del commissario per l'informazione, «Linee guida sulla campagna elettorale» [20170426].

⁽²⁾ Ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 1, lettera d), del RGPD, sul proprio territorio ogni autorità di controllo [...] promuove la consapevolezza dei titolari del trattamento e dei responsabili del trattamento riguardo agli obblighi imposti loro dal presente regolamento.

⁽³⁾ Cfr. Dare l'esempio: la strategia 2015-2019 del GEPD, pag. 17. A nostro parere, la nozione di «Big Data» si riferisce alla pratica di combinare enormi volumi di informazioni di provenienza diversa e di analizzarli, spesso con l'ausilio di algoritmi di autoapprendimento per prendere decisioni informate. Uno dei principali vantaggi dei Big Data per imprese e governi deriva dal monitoraggio del comportamento umano, a livello collettivo e individuale, e risiede nel loro potenziale predittivo; Parere 4/2015 del GEPD, Verso una nuova etica digitale: dati, dignità e tecnologia, 11.9.2015, pag. 6.

⁽⁴⁾ Nei profili utilizzati per predire il comportamento delle persone è insito un rischio di stigmatizzazione, di rafforzamento di stereotipi esistenti, di segregazione sociale e culturale e di esclusione: una «intelligenza collettiva» di questa natura sovrverte la scelta individuale e le pari opportunità. Tali «bolle di filtri» o «spazi di eco personali» potrebbero finire per soffocare quelle stesse creatività, innovazione e libertà d'espressione e di associazione che hanno consentito alle tecnologie digitali di prosperare; parere 4/2015 del GEPD, pag. 13 (riferimenti omissi).

⁽⁵⁾ Parere 7/2015 del GEPD, La risposta alle sfide dei Big Data, pag. 9.

⁽⁶⁾ Relazione del gruppo consultivo etico del GEPD, gennaio 2018, pag. 28.

⁽⁷⁾ Cfr., per esempio, The Economist, How the World Was Trolled (4-10 novembre 2017), vol. 425, n. 9065, pagg. 21-24.

⁽⁸⁾ Allcott H. e Gentzkow M., Social MEDIA and Fake News in the 2016 Election (primavera 2017), Stanford University, Journal of Economic Perspectives, vol. 31, n. 2, pagg. 211-236. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, pag. 219.

⁽⁹⁾ In uno degli esperimenti, agli utenti della piattaforma sociale è stato detto come i loro amici avevano detto di aver votato, il che, immediatamente, ha aumentato statisticamente in misura significativa il segmento della popolazione (0,14 % della popolazione votante ovvero 340 000 votanti) che ha votato nelle elezioni di metà mandato del Congresso nel 2010; Allcott H. e Gentzkow M., Social MEDIA and Fake News in the 2016 Election (primavera 2017), Stanford University, Journal of Economic Perspectives, vol. 31, n. 2, pagg. 211-236., pag. 219). In un altro studio i ricercatori hanno affermato che le differenze in termini di risultati delle ricerche su Google sono state in grado di cambiare le preferenze di voto dei votanti indecisi per una percentuale del 20 %; Zuiderveen Borgeusius, F. e Trilling, D. e Möller, J. e Bodó, B. e de Vreese, C. e Helberger, N. (2016). Should we worry about filter bubbles?. Internet Policy Review, 5(1). DOI: 10.14763/2016.1.401, pag. 9.

⁽¹⁰⁾ Considerando 4 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, in prosieguo «RGPD».

dei nostri valori. Il rispetto per i diritti fondamentali, che comprende il diritto alla protezione dei dati, è essenziale per garantire la regolarità delle elezioni, in particolare nell'ottica delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 ⁽¹⁾. Il presente parere è l'ultimo di una serie di impegni di ampio respiro assunti dal GEPD sulla questione di come la protezione dei dati andrebbe applicata per far fronte alle preoccupazioni in materia di politica pubblica più pressanti. Prende spunto dal precedente lavoro del GEPD su Big Data ed etica digitale e dall'esigenza di coordinare la regolamentazione di mercati competitivi ed equi ⁽²⁾. Il parere intende innanzi tutto sintetizzare il processo con cui i dati personali alimentano e determinano il ciclo prevalente di controllo digitale, *microtargeting* e manipolazione. Prenderà poi in considerazione i ruoli dei diversi attori dell'ecosistema dell'informazione digitale. Esaminerà i diritti fondamentali in gioco, i principi pertinenti in materia di protezione dei dati e altri obblighi legali pertinenti. Si concluderà con la raccomandazione che, verosimilmente, il problema della manipolazione online non farà che peggiorare, che nessun approccio normativo unico sarà sufficiente di per se stesso e che, pertanto, gli organismi di regolamentazione devono collaborare con urgenza per far fronte non soltanto agli abusi localizzati, ma anche alle distorsioni strutturali dovute all'eccessiva concentrazione del mercato.

7. CONCLUSIONE

La manipolazione online presenta una minaccia per la società, in quanto le bolle di filtri e le comunità chiuse rendono più difficile la comprensione tra le persone e la condivisione di esperienze. L'indebolirsi di tale «collante sociale» può minare la democrazia nonché alcuni altri diritti e libertà fondamentali. La manipolazione online è altresì un sintomo dell'opacità e della mancanza di responsabilità dell'ecosistema digitale. Il problema è reale e urgente e peggiorerà verosimilmente con l'aumento del numero di persone e cose connesse a Internet e il rafforzamento del ruolo dei sistemi di intelligenza artificiale. Alla radice del problema si colloca in parte l'uso irresponsabile, illegale o non etico delle informazioni personali. La trasparenza è necessaria ma non sufficiente. La gestione dei contenuti può essere necessaria, ma non può essere consentita a pregiudizio dei diritti fondamentali. Ne consegue che la soluzione va cercata, in parte, nell'applicare le norme esistenti, in particolare il RGPD, con rigore e in parallelo con altre norme per le elezioni e il pluralismo dei media.

Come contributo al progresso del dibattito, nella primavera 2019 il GEPD terrà un seminario in cui gli organismi di regolamentazione nazionali del settore della protezione dei dati, della legislazione elettorale e del settore dell'audiovisivo potranno approfondire ulteriormente tali sinergie, esaminare le sfide che stanno affrontando e valutare le opportunità di azioni comuni, anche in considerazione delle prossime elezioni del Parlamento europeo.

Nel presente parere si è affermato che la tecnologia e la condotta nel mercato stanno provocando danni per effetto degli squilibri e delle distorsioni strutturali. Chiediamo un adeguamento degli incentivi per l'innovazione. I giganti e i pionieri del settore della tecnologia hanno finora tratto vantaggi dall'operare in un ambiente relativamente privo di regolamentazione. Le industrie tradizionali e i concetti di base di giurisdizione territoriale, sovranità e anche norme sociali riguardanti la democrazia ne risentono. Tali valori dipendono da una pluralità di voci e dall'equilibrio tra le parti. Nessun attore o settore singolo può superare questo ostacolo da solo. La protezione dei dati fa parte della soluzione, anzi, forse ne è una parte maggiore del previsto. Non è sufficiente fare affidamento sulla buona fede degli operatori commerciali che in ultima analisi non rispondono del proprio operato. Dobbiamo ora agire a favore di una più equa distribuzione dei vantaggi della digitalizzazione.

Bruxelles, 19 marzo 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Garante europeo della protezione dei dati

⁽¹⁾ Come dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Orlovskaya Iskra/Russia*, «le libere elezioni e la libertà di espressione, in particolare la libertà di dibattito politico, costituiscono insieme il fondamento di tutti i sistemi democratici. I due diritti sono interconnessi e si rafforzano a vicenda: per esempio, la libertà di espressione è una delle «condizioni» necessarie per «garantire la libera espressione dell'opinione delle persone nella scelta dei legislatori». Per tale motivo, nel periodo che precede un'elezione, è particolarmente importante che le opinioni e le informazioni di ogni tipo possano circolare liberamente. Nel contesto dei dibattiti elettorali, l'esercizio senza ostacoli della libertà di parola da parte dei candidati riveste un'importanza particolare» (riferimenti omissi dal testo), punto 110, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁽²⁾ 2014 – Parere preliminare su «Vita privata e competitività nell'era dei Big Data»; 2015 – Parere 4/2015, Verso una nuova etica digitale. Dati, dignità e tecnologia; 2015 – Parere 7/2015, La risposta alle sfide dei Big Data: richiesta di trasparenza, controllo da parte degli utilizzatori, protezione dei dati fin dalla progettazione e responsabilità; 2016 – Parere 8/2016, parere del GEPD sull'applicazione coerente dei diritti fondamentali nell'era dei Big Data.